

# El papel de la Administración del Estado en la Consolidación y Fortalecimiento de la Democracia

---

Álvaro Drapkin Bunster

---

---

## RESUMEN

---

*Los importantes cambios ocurridos en las sociedades contemporáneas y en particular en la sociedad chilena en las últimas décadas han conducido, entre otros aspectos, a la decantación de una nueva visión del Estado y su rol en la sociedad.*

*Estos acontecimientos motivaron al autor a iniciar, hace algún tiempo, un estudio e investigación para revisar los roles, o grandes funciones, que le caben a la administración pública en el nuevo contexto sociopolítico vigente.*

*Producto de este estudio es el presente ensayo que contiene algunas reflexiones y conclusiones del autor sobre el papel que cabe a la administración pública para contribuir a la consolidación y fortalecimiento del sistema democrático, en el contexto actual.*

<DEMOCRACIA> <ROL DEL ESTADO> <BUROCRACIA> <ÉTICA> <PROBIDAD>  
<POLÍTICAS PÚBLICAS> <EFICIENCIA> <GOBERNABILIDAD>

---

## ABSTRACT

---

*This important changes occurred in the contemporary societies and in particular in the chilean one over the last decades can be explained among other factors, by the establishment of a new vision of the aims and the role of the State.*

*Since some time to now, these events have motivated this author to study the role and functions being played by the Administration of the State in this new current sociopolitical context.*

*This essay is aimed to analyse the role of the Administration of the State in its contribution to consolidate and strength the democratic system in the corrent context.*

# El papel de la Administración del Estado en la Consolidación y Fortalecimiento de la Democracia

Álvaro Drapkin Bunster

## I. LOS ROLES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REALIDAD SOCIOPOLÍTICA ACTUAL

Tres aspectos, entre otros, motivan a reflexionar y determinan la necesidad de definir y precisar el papel que cabe cumplir a la administración del Estado en la realidad sociopolítica presente. Ellos son: 1) La visión tradicional del rol de la administración pública en el Estado y la sociedad, 2) Las características de la sociedad contemporánea y la actual visión del Estado y 3) La necesidad de rescatar y fundamentar el significado e importancia de la administración pública en la realidad sociopolítica actual.

### 1. La visión tradicional o restringida del rol de la administración pública<sup>1</sup>

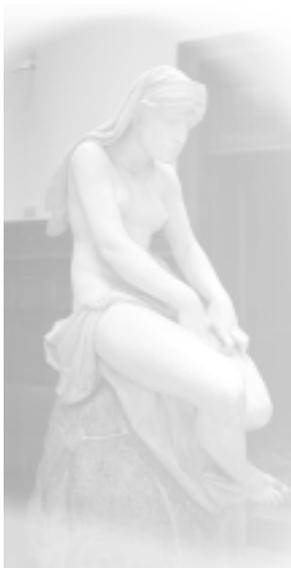
Se ha denominado visión tradicional o restringida de la administración pública aquella que le atribuye como tarea principal y casi preferente la ejecución de las leyes y de las decisiones políticas de los gobiernos, excluyendo su participación en la formulación de tales decisiones.

Este modo de concebir el quehacer de la administración del Estado encuentra sus orígenes en los inicios del siglo XIX cuando comienza a configurarse, gradualmente, la concepción del estado de derecho al que, también, se le asignará un rol de carácter liberal en el quehacer de la sociedad, caracterizado por una competencia expresa y limitada a ciertas funciones esenciales propias de su naturaleza y cuyo propósito se orienta a ge-

nerar las condiciones que aseguren, del mejor modo, el pleno ejercicio de las libertades individuales.

Posteriormente, esta visión inicial resultaría estimulada y acentuada por hechos como son: los planteamientos formulados por Woodrow Wilson en los Estados Unidos en su ensayo «El Estudio de la administración», publicado en 1887; y por el inicio del estudio de la administración científica a partir de la segunda mitad del siglo XIX y la expansión acelerada de sus contenidos y proposiciones. Estos antecedentes orientaron, progresivamente, tanto el estudio como la práctica de la administración pública hacia la búsqueda de la eficiencia de las organizaciones como objetivo central, el cual fue desplazando gradualmente, en muchas realidades, los fines específicos de la administración orientados al servicio de la comunidad. Entre otros casos, este enfoque mecanicista derivó hacia un burocratismo ritualista e insensible e ineficaz.

Posiblemente las situaciones antes señaladas han contribuido, en grado significativo, al surgimiento de la visión burocrática de la administración, en sentido peyorativo, tan frecuente y extendida en muchos países, especialmente en el mundo en desarrollo. Esta visión, comúnmente avalada por las experiencias negativas y perturbadoras que sufren los ciudadanos en sus relaciones con los organismos públicos, implica una percepción errónea de la verdadera función e importancia de la administración pública. Asentada esta percepción, se origina un verdadero círculo vicioso de incom-



<sup>1</sup> La expresión Administración Pública se emplea en este texto en su sentido amplio.

preensión de esta función pública que aleja y limita toda posibilidad de revalorización y mejoramiento.

Por último cabe señalar que, lamentablemente, esta visión tradicional no es un enfoque del pasado que haya sido superado sino que, al contrario, mantiene plena vigencia hasta hoy en la realidad de muchos países.

## **2. Las características de la sociedad contemporánea y la actual visión del Estado**

Una consideración general de las características de la sociedad en que le cabe actuar a la administración del Estado, en la época presente, parece necesaria si se tiene en cuenta dos aspectos reales: Primero, la administración pública está inserta en la sociedad y entre ambas se produce una activa interacción y condicionamiento recíproco. Segundo, la sociedad en su conjunto, y tal como es en un tiempo determinado, es la destinataria de la acción de la administración y su obligada beneficiaria. No obstante, es fácil comprender que, aunque sea una mera semblanza, intentar esta caracterización es una tarea ardua, compleja, multidisciplinaria y cuyas conclusiones resultarán seguramente controvertibles. De allí que lo posible de intentar es un enunciado de rasgos y hechos, a título ejemplar, que deben tenerse presente al considerar el ámbito en el que hoy se ubica una administración pública. Entre tales rasgos y situaciones pueden enumerarse: la expansión demográfica, el incremento de los problemas y necesidades colectivas, el desequilibrio geográfico del desarrollo económico, las acentuadas diferencias entre riqueza y pobreza, el deterioro ambiental y de la calidad de vida de las personas, las dificultades para alcanzar la paz, el empleo de la violencia para resolver problemas, la expansión y aceleración de las comunicaciones, el desarrollo y uso de la información como

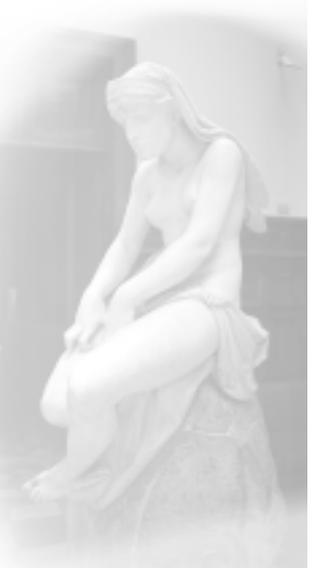
recurso esencial en toda actividad y como medio de control social, la transnacionalización del progreso científico-tecnológico, la globalización de los problemas relacionados con el crecimiento de la sociedad industrial, la expansión de la cultura de masas, el decaimiento de las ideologías y su sustitución por enfoques pragmáticos, el derrumbe de determinados sistemas políticos, el resurgimiento de los nacionalismos, etc.

La complejidad y fuerza de estos problemas y aspectos de la sociedad actual impactan en el Estado y lo afectan significativamente en diversos aspectos como son, entre otros, sus estructuras normativas, el aparato institucional y la modalidad y características de los instrumentos de regulación que puede aplicar sobre la actividad privada.

Estos mismos problemas de la sociedad actual presionan para formular una revisión de la naturaleza y del rol que le cabe desempeñar al Estado como un actor importante en el devenir social y este imperativo no puede limitarse a un simple asunto de discurrir nuevas técnicas de gestión puesto que ello involucra, también, complejas consideraciones de naturaleza filosófica y política.

Se trata, ciertamente, de rediseñar un Estado adecuado para contribuir al tratamiento de tan complejos problemas, capacitado para armonizar al máximo de lo posible el ejercicio de las libertades y derechos de las personas con el mínimo de orden social indispensable, y con la salvaguarda del bien común y del interés público.

Esta modalidad de Estado debe considerar nuevas situaciones y requerimientos, como por ejemplo: el diseño de nuevas formas de regulación que compatibilicen el ejercicio de las libertades personales con los derechos de otros y con el bien común; discurrir formas adecuadas de colaboración entre los órganos gubernamentales y los privados; considerar su



condición de demandante o consumidor de servicios producidos por los particulares y múltiples otras situaciones nuevas provenientes de una nueva realidad.

Finalmente cabe señalar que, en la actualidad, se ha decantado un amplio consenso sobre ciertos conceptos, instituciones o sistemas que sirven de basamento o paradigma a la estructura socio-política de la sociedad actual entre los cuales están: la concepción del estado de derecho como modalidad de Estado que culturalmente se adecua mejor a las necesidades de justicia, equidad y libertad que convienen al hombre contemporáneo; el sistema democrático como forma de gobierno que mejor se compatibiliza con el estado de derecho y la dignidad de las personas y finalmente, los principios de la economía de mercado, como esquema o modelo orientador del desarrollo económico-social.

En este contexto es donde se sitúa y debe desenvolverse la administración pública contemporánea y en función de él deben visualizarse sus principales roles o grandes funciones.

### **3. La necesidad de rescatar la significación e importancia de la administración pública**

Los dos párrafos anteriores resumen algunos de los fundamentos principales que justifican la necesidad de destacar la significación e importancia de la administración pública en el contexto de la sociedad actual y en el ámbito de la nueva visión del Estado.

Aunque este aspecto pudiera parecer obvio a los estudiosos y especialistas de la administración pública, no lo es para amplios e importantes sectores de la comunidad. Para algunos existe confusión al respecto, para otros prevalece una visión prejuiciada influida por posiciones ideológicas que, en ciertos casos, desemboca en un franco antiestatismo dogmático, según el cual el Estado y su admi-

**La real significación de la administración pública resurge cuando se plantea una reorientación de la visión tradicional y restringida que la limita a la condición de un mecanismo de ejecución con aspiraciones eficientistas y que la aparta, sustancialmente, de su verdadero sentido y de sus finalidades propias y reales**

nistración serían de suyo ineficientes, perturbadores y hasta innecesarios. Por último, para una gran mayoría de la ciudadanía común, su apreciación de la administración del Estado está condicionada por su visión peyorativa ratificada, con frecuencia, por las deficiencias burocráticas de cuyos efectos es la principal paciente.

La real significación de la administración pública resurge cuando se plantea una reorientación de la visión tradicional y restringida que la limita a la condición de un mecanismo de ejecución con aspiraciones eficientistas y que la aparta, sustancialmente, de su verdadero sentido y de sus finalidades propias y reales. Esta reorientación ha sido planteada por el movimiento de la llamada nueva administración pública surgido al comienzo de la década de los años 1980, en el cual se diagnostican los defectos y limitaciones de la visión tradicional y se sugiere su enriquecimiento con valores éticos orientados a una mayor sensibilidad por los problemas humanos y a la búsqueda de la equidad social, junto con diversas proposiciones de carácter científico-técnico para su perfeccionamiento. Esta reorientación se completa, además, teniendo en cuenta las complejas características de las sociedades contemporáneas y los aspectos básicos de la nueva visión del Estado.

### **4. La visión amplia o actual del rol de la administración pública**

De este proceso es posible derivar una nueva visión de la administración del Estado y de sus roles o grandes funciones, la cual puede denominarse la visión amplia y actual de la administración del Estado, la que se caracteriza por restablecer su contenido ético, mejorar diversos aspectos técnicos, compatibilizar la eficiencia con la equidad social y definir un conjunto de roles o grandes funciones propias que cabe cumplir a la adminis-

tración pública en la realidad actual, con independencia del rol específico que se haya asignado al Estado mismo.

La definición y comprensión de estos roles debe permitir aquilatar la verdadera significación e importancia de la administración pública la que, a su vez, se sustenta en un presupuesto real que señala: cualquiera que sea el tipo de Estado que se defina por una sociedad, siempre será necesaria una estructura administrativa pública mínima para que el Estado exista y funcione.

Los llamados roles de la administración del Estado pueden entenderse, entonces, como aquellas grandes funciones, propias de su naturaleza, que cabe cumplir a la administración pública en el funcionamiento del Estado y de la sociedad, con independencia del tipo y rol específico para el Estado, en una época determinada.

En esta denominada visión amplia y actual del papel de la administración pública se proponen los siguientes roles fundamentales:

1. Corresponde a la administración del Estado hacer de ésta una realidad concreta y actuante.
2. Corresponde a la administración del Estado servir de instrumento de acción eficaz y eficiente de los gobiernos democráticos.
3. Corresponde a la administración del Estado participar en el proceso de formulación de las políticas públicas.
4. Corresponde a la administración del Estado contribuir a la preservación y fortalecimiento del sistema democrático.
5. Corresponde a la administración del Estado contribuir a la plena vigencia y protección de los derechos personales, los cuales constituyen el eje central, el fundamento y el propósito fundamental de un Estado de derecho.

En la segunda parte de este documento se plantearán algunos aspectos

principales del papel que correspondería a la administración del Estado para contribuir al fortalecimiento de la democracia. Por otra parte, una simple lectura reflexiva de los roles antes enumerados, comienza a develar la importancia que debería reconocerse a la administración pública, fundada en la trascendencia de esas importantes tareas atribuidas.

## II. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

### 1. Democracia y administración pública

Las relaciones entre democracia y administración pública es un tema insuficientemente elaborado en el plano teórico del estudio de la administración pública. Los planteamientos que suelen formularse resultan de situaciones o acontecimientos coyunturales y por ello son, frecuentemente, parciales o confusos. Incluso es posible que, para muchas personas, resulte curioso o sorprendente y se pregunten qué relación puede existir entre democracia y «burocracia» pública.

El tema es interesante y no fácil de abordar, pues la forma en que se establezca esta relación puede variar dependiendo de diversos factores tales como: el concepto que se utilice para referirse a los términos democracia y administración pública; el punto de vista desde el cual se analice la relación; el propósito que se persiga al establecerla o bien, quienes sean los autores que la formulen. De este modo, surgen diferentes enfoques y posibilidades de plantearla como podría ser, por ejemplo, considerar los efectos y condicionamientos que la vigencia de la democracia impone a la administración pública, o bien viceversa, los efectos que la administración pública puede producir en el funcionamiento del sistema de gobierno democrático.

Cualquiera que sea el tipo de Estado que se defina por una sociedad, siempre será necesaria una estructura administrativa pública mínima para que el Estado exista y funcione

En el tema que aquí se trata, interesa precisar la forma en que ambos conceptos se relacionan para apreciar, de un modo más o menos claro, cómo la administración pública puede influir, afectar o contribuir a la consolidación y fortalecimiento del sistema democrático.

La noción de democracia ha alcanzado, en la época presente, un significado más amplio que el referido solamente a un sistema de gobierno que se caracteriza por la elección periódica de los gobernantes y la condición y representatividad y mandato que éstos adquieren de la ciudadanía. Se la entiende como una creación cultural que determina una forma de vida y de convivencia social y cuyos elementos o principios característicos se extienden y aplican en otros ámbitos del quehacer comunitario y no sólo en el gobierno del Estado.

No obstante, para el propósito de este estudio, la relación se centra, preferentemente, en la modalidad de gobierno democrático y la forma en que ésta puede concebirse, además de sus características clásicas. Así pues, un gobierno democrático debe entenderse también como aquel que interpreta con fidelidad las aspiraciones, intereses, necesidades y problemas de una sociedad y que procura alcanzar su solución, en lo que le compete, por las acciones y medios propuestos por los gobernantes elegidos por la ciudadanía, creando instancias de participación de los ciudadanos.

En este sistema, el acierto con que los candidatos al gobierno identifican las aspiraciones y necesidades colectivas y proponen proyectos de solución, debería ser el factor que determina su elección, en un momento determinado, y luego, el cumplimiento eficaz de tales propuestas, se transforma en un compromiso ético y formal para el gobierno elegido.

La calidad de estas propuestas y la idoneidad y méritos que los candidatos a gobernantes exhiben para su realización

**Un gobierno democrático debe entenderse también como aquel que interpreta con fidelidad las aspiraciones, intereses, necesidades y problemas de una sociedad y que procura alcanzar su solución, en lo que le compete, por las acciones y medios propuestos por los gobernantes elegidos por la ciudadanía, creando instancias de participación de los ciudadanos**

son los factores que determinan su elección y el surgimiento del compromiso señalado. De allí que en este sistema, el gobierno resulta ser un mandato de la ciudadanía para ser ejecutado en la búsqueda del interés general y del bien común definidos, en parte y de modo concreto, por la elección de las propuestas que ese gobierno representa.

Adquirido este compromiso, surge para el gobierno elegido la obligación moral de ejecutarlo con fidelidad, eficacia, eficiencia y probidad. En las estructuras estatales contemporáneas, el instrumento principal para ejecutar concretamente la tarea gubernamental está constituido por la administración del Estado. De este modo queda esbozado, en su base fundamental, el aspecto principal de la relación entre democracia y administración pública. Esta relación se completa con otros dos aspectos. Uno se refiere a señalar las tareas, funciones o papeles de la administración del Estado en esta relación; y el otro, a las calidades y condiciones que debe exhibir la administración pública para ejecutar con éxito tales funciones.

Respecto de lo primero pueden señalarse dos de los roles mencionados en la primera parte de este estudio, como funciones directamente vinculadas a la relación democracia y administración pública. Ellos son, para este caso:

- 1° La participación que le corresponde a la administración del Estado en el proceso de formulación de las políticas públicas, mediante las cuales el gobierno democrático procura cumplir el compromiso programático adquirido.
- 2° El papel que le cabe a la administración pública de servir de instrumento de acción eficaz y eficiente de los gobiernos democráticos para ejecutar las acciones y políticas públicas que conforman su compromiso fundamental.

## 2. Modos de acción mediante los cuales la administración pública puede contribuir al fortalecimiento y preservación de la democracia

En relación con los dos roles enunciados al final del párrafo anterior, la administración pública puede desarrollar ciertos modos de acción que permitan contribuir al propósito señalado.

### 1° El papel de la Administración del Estado en la formulación de políticas públicas

La participación de la administración pública en el proceso de formulación de políticas públicas, se ha ido reconociendo e imponiendo gradualmente por diferentes razones y fundamentos. Este hecho ha terminado con la dicotomía planteada con posterioridad a los planteamientos formulados por W. Wilson en el siglo XIX, la cual separaba, tajantemente, la fase política de la fase administrativa del quehacer gubernamental. Esta dicotomía derivó de una interpretación errónea de lo sugerido por Wilson cuando señaló que la política no debía interferir en los asuntos de la administración. El autor se refería a las interferencias e intromisiones de la política contingente o partidista en la gestión administrativa. Al parecer sus seguidores, presa del entusiasmo, extendieron la idea a toda forma de acción política, incluida la fase de decisiones propia de toda actividad gubernamental.

Hace ya muchos años, más de cuarenta, F. Mosher y S. Cimmino, señalaban en su ya clásica obra: *Ciencia de la Administración* lo siguiente: «La sociedad depende cada vez más de la administración pública para la formulación de programas y directrices públicas, tanto en regímenes parlamentarios como presidencialistas. La actividad legislativa consiste en la revisión y aprobación de pro-

yectos de iniciativa gubernativa elaborados por los altos funcionarios administrativos». Luego agregan: «Los ministros, presidentes de consejos, se apoyan cada vez más en las informaciones y sugerencias que provienen de la administración.

«La pregunta acerca del punto preciso en que se encuentran las responsabilidades y funciones políticas generales se hace difícil y delicada, dada la estrecha colaboración entre órganos políticos y administrativos en la formulación de programas políticos».<sup>2</sup>

Hoy día ya no puede discutirse la relación indispensable de complementación que necesariamente debe existir entre la fase de formulación y la fase de ejecución de las políticas públicas y se reconoce a la administración pública una participación principal en el proceso de elaboración de políticas, la cual tiene algunos fundamentos muy reales y concretos entre los cuales cabe mencionar:

- a) La creciente complejidad y especialización de los problemas y necesidades públicas con los que el Estado debe relacionarse de algún modo, en el presente, y sobre los cuales debe establecer políticas y orientaciones tanto para sus organizaciones, en las tareas que les competen, como también hacia la comunidad en la parte que a ella le corresponda asumir.
- b) Lo expuesto en el punto anterior exige a los organismos del Estado y a sus funcionarios, altos niveles de especialización en estos problemas complejos, hecho que posibilita una asesoría y colaboración del más alto valor para el perfeccionamiento de la formulación de las políticas públicas en esas materias.

Debe hacerse notar aquí que, para los efectos de asegurar la representatividad propia de las democracias, no se

Hoy día ya no puede discutirse la relación indispensable de complementación que necesariamente debe existir entre la fase de formulación y la fase de ejecución de las políticas públicas y se reconoce a la administración pública una participación principal en el proceso de elaboración de políticas

2. F. Mosher y S. Cimmino, *Ciencia de la Administración*. Madrid, Rialp. 1961. pág. 82.

El modo de acción mediante el cual la administración del Estado contribuye al fortalecimiento del sistema democrático, en este rol de colaborar en la formulación de las políticas públicas, consiste en reconocer e interpretar con acierto y fidelidad los problemas, necesidades y aspiraciones de la comunidad

establecen para los cargos de elección popular, en general, requisitos de especialización técnico-profesional y por tanto, las autoridades superiores del gobierno y los legisladores no suelen ser expertos o técnicos en todos los asuntos que les corresponde tratar. De allí que tanto la asesoría personal que ellos utilizan o la institucional que puede otorgar la propia administración y sus agentes, constituye hoy una práctica necesaria y cada vez más requerida.

- c) La relación permanente de las organizaciones públicas y de sus funcionarios con la realidad social y administrativa les provee de una información rica y fidedigna tanto de los problemas y necesidades existentes, como de los efectos de las políticas y acciones aplicadas para su atención y sobre las reacciones, receptividad y nuevas demandas de la ciudadanía.

Esta experiencia y conocimiento logrados por la administración permiten generar un flujo de retroalimentación informativa y motivadora hacia las instancias de formulación de políticas, contribuyendo a una mayor adecuación, realismo, factibilidad y eficacia de las políticas públicas que se formulan por el gobierno.

De lo expuesto puede derivarse, en consecuencia, que el modo de acción mediante el cual la administración del Estado contribuye al fortalecimiento del sistema democrático, en este rol de colaborar en la formulación de las políticas públicas, consiste en reconocer e interpretar con acierto y fidelidad los problemas, necesidades y aspiraciones de la comunidad, como requisito necesario para contribuir a que, en los niveles gubernamentales correspondientes, se formulen políticas públicas idóneas, esto es, capaces de satisfacer tales necesidades en la forma que se requiere y que la sociedad espera según el encargo conferido a sus representantes.

## 2° El papel de la administración del Estado como instrumento de acción del gobierno

En relación con el rol que le corresponde a toda administración pública de servir de instrumento de acción de los gobiernos, ella configura, efectivamente, el mecanismo operativo mediante el cual un gobierno democrático puede realizar el programa comprometido ejecutando sus políticas, planes, proyectos y acciones en la parte que al Estado le corresponde, y dar cuenta de la realización de sus cometidos.

En la actualidad esta gestión debe fundarse en los conocimientos científico-técnicos que aporta el progreso de las ciencias y las técnicas de la administración y de las demás disciplinas que se relacionan con las complejas temáticas y variados problemas específicos que los gobiernos deban abordar.

Este papel esencial y tradicional de la administración del Estado debe sustentarse, además, en el cumplimiento riguroso, armónico y equitativo de la legalidad, como lo exige la plena vigencia de un estado de derecho; en la idoneidad y profesionalismo de sus agentes como lo requiere la trascendencia y complejidad de la función pública administrativa, y en sólidos principios éticos, propios del servicio público, como lo reclama la probidad administrativa y la dignidad y respeto de la sociedad a quien sirve.

En ciertas realidades u ocasiones, no siempre parece apreciarse este papel fundamental de la administración pública y sus efectos, no sólo para el bien común sino también para la democracia. Se advierten diversos grados de renuencia para aceptar las exigencias de reforma y perfeccionamiento reales que, permanentemente, deben introducirse en la administración para asegurar su idoneidad la cual debe redundar, a su vez, en mayores grados de eficacia, eficiencia y probidad.

En la realidad común de las personas, cualquiera que ejerce alguna profesión u oficio que requiere del empleo de

cierto instrumental, generalmente aspira y procura obtener aquel de mejor calidad y eficacia y se cuida de mantenerlo en las mejores condiciones de servicio, y de renovarlo cuando sea necesario. En muchas realidades gubernamentales resulta curioso y sorprendente, no advertir este mismo cuidado con la herramienta de acción que, para el gobierno, constituye la administración y sólo cuando comienzan a aparecer las ineficacias y deficiencias y las faltas a la probidad, ratificadas por el reclamo y rechazo ciudadano, comienzan a surgir las preocupaciones de mejoramiento y rectificación, las que, generalmente en estas circunstancias, pueden resultar improvisadas, costosas e ineficaces. Surge el burocratismo, con su círculo vicioso difícil de romper y con ello el desprestigio de la administración, del gobierno y, lo que es más grave, del propio sistema democrático.

Mediante el cumplimiento de este rol característico y tradicional cabe a la administración del Estado una esencial contribución a la preservación y fortalecimiento del sistema democrático y la forma de acción específica que en este caso permite ese aporte consiste en ejecutar con fidelidad, eficacia y eficiencia las políticas gubernamentales y los cometidos que el gobierno ha asumido como compromiso ante la ciudadanía.

### **3° El papel de la administración del Estado en las transiciones de los gobiernos democráticos**

Otra forma de acción importante que cabe cumplir a la administración pública para contribuir al propósito que constituye el tema de este trabajo, se refiere a su contribución para favorecer la fluidez y estabilidad en las transiciones de los gobiernos democráticos.

Como es sabido, el sistema democrático contempla la renovación periódica de los gobiernos, mediante elecciones populares. Estos cambios naturales

*La efectiva promoción del profesionalismo y la neutralidad de la administración impone a dichos actores una disposición generosa, firme y convencida que pasa por desterrar, definitivamente, toda afinidad por el patronazgo político, para hacer prevalecer el interés público y el bien común mediante un amplio consenso*

originan una serie de situaciones y problemas que de no ser adecuadamente conducidos provocan interrupciones, alteraciones o perturbaciones en la marcha normal de la actividad gubernamental y administrativa del Estado las que podrían, a su vez, originar perjuicios y costos en el manejo o resolución de diversos asuntos.

La experiencia demuestra que la existencia de una administración pública idónea, racionalmente estructurada y asentada en el principio del profesionalismo de la función pública administrativa, hace posible que el Estado y sus organismos puedan continuar funcionando con fluidez y normalidad, y los efectos de los trastornos provenientes de los cambios gubernamentales puedan ser disminuidos a niveles mínimos y aún evitados.

El factor clave que asegura esta fluidez y estabilidad en el proceso de cambio gubernamental, propio del sistema democrático, radica en el profesionalismo y neutralidad política del funcionariado público. Parece, en consecuencia, de la mayor importancia reconocer la necesidad de estos principios para ser instituidos en la administración. Ello requiere primero, el pleno convencimiento de su utilidad y ventajas y luego, una disposición firme para propender a su efectiva institucionalización. Esta tarea debe considerarse una iniciativa y responsabilidad no sólo de los propios gobiernos sino que también, por su indudable beneficio, debiera ser compartida y patrocinada por los diferentes sectores políticos y por la propia ciudadanía en general. La efectiva promoción del profesionalismo y la neutralidad de la administración impone a dichos actores una disposición generosa, firme y convencida que pasa por desterrar, definitivamente, toda afinidad por el patronazgo político, para hacer prevalecer el interés público y el bien común mediante un amplio consenso.

La experiencia y la reflexión, a través de largos años dedicados al estudio de la administración pública, llevan al autor a concluir que una administración pública idónea e ideal se fundamenta en tres principios esenciales. Ellos son: la probidad, la eficiencia y la juridicidad

#### 4° La participación de la administración del Estado en procesos propios de la democracia

Desde otro ángulo, la administración pública contribuye de modo muy directo al adecuado funcionamiento del sistema democrático cuando conduce o participa, a través de algunos de sus órganos, en la realización de ciertos importantes procesos que son esenciales del sistema democrático como son, por ejemplo, la inscripción de los ciudadanos en los registros electorales; la inscripción de los partidos políticos y la vigilancia de los requisitos que las leyes establecen para su constitución, funcionamiento y subsistencia; la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales y plebiscitarios, etc.

En el desarrollo de estos necesarios, pero complejos procesos, son numerosos los organismos de la administración que participan y colaboran, según sus competencias, en sus diferentes etapas y aspectos. Cabe mencionar, entre ellos, al Servicio Electoral de la República, cuya eficiencia y prestigio trasciende, en nuestro caso, las fronteras del país; los Ministerios del Interior y de la Defensa, los organismos del gobierno interior del Estado, la policía civil y uniformada, las municipalidades, etc. Todos ellos integran la administración del Estado y contribuyen eficientemente a la solvencia y transparencia de tan fundamentales procesos de la democracia.

### III. REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO QUE PERMITEN EL CUMPLIMIENTO DE SU ROL EN LA PRESERVACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Delineados en los puntos anteriores el rol y las acciones mediante los cuales la administración pública contribuye a la preservación y fortalecimiento del sistema democrático resulta procedente esbozar también las condiciones y requisitos esenciales que debe re-

unir la administración para poder cumplirlos a cabalidad.

La experiencia y la reflexión, a través de largos años dedicados al estudio de la administración pública, llevan al autor a concluir que una administración pública idónea e ideal se fundamenta en tres principios esenciales. Ellos son: la probidad, la eficiencia y la juridicidad.

No suele ser fácil decidir si el orden de precedencia en la enumeración anterior implica algún grado de prioridad de uno sobre otro. Existen razones y argumentos que hacen posible variarlo, pero esas mismas reflexiones llevan a concluir que en el contexto de un estado de derecho, de un sistema democrático y de una sociedad civilizada, estos tres fundamentos son igualmente esenciales. Sin embargo, pueden abonarse consideraciones, y así comienza a advertirse alguna tendencia en ámbitos del estudio de la administración pública actual, para considerar a la probidad como un fundamento primario. Al respecto, basta señalar que sin un sólido sustrato ético disminuye la certidumbre de una recta aplicación moral del conocimiento y de la legalidad, los cuales son los basamentos de la eficiencia y de la juridicidad, respectivamente.

#### 1. La probidad administrativa

Consiste, en términos simples, en el actuar moralmente correcto de los órganos y agentes del Estado en el ejercicio de sus funciones. Su consecución en los organismos públicos depende, a su vez, del nivel de valorización y, vigencia que en ellos tenga la ética gubernamental y administrativa expresada en la existencia de lo que los, especialistas denominan una doctrina ética del servicio público.

El tema, de plena actualidad, conforma una materia compleja y especializada, cuyos alcances y contenidos no procede ni es posible incluir aquí. Pero sí cabe señalar aquellos aspectos que ha-

cen posible asegurar, en alguna medida, la observancia de este principio. Entre ellos se destacan: el grado de valorización que la administración pública y la sociedad confieren a la ética del servicio público, la implementación de «un sistema» ético en las organizaciones del Estado que incluya a su vez: la definición de una doctrina ética sólida, clara y aceptada, la incorporación del principio de la idoneidad moral de los funcionarios y de un conjunto de mecanismos que permitan la vigilancia y el control del cumplimiento de los contenidos de esa doctrina.

No se requieren grandes argumentaciones para apreciar la trascendencia de este principio de la administración y para apreciar, también, los altísimos costos que originan las faltas a la ética en todas sus expresiones, tanto para la administración, como para el gobierno en ejercicio y, sobre todo, para el propio sistema democrático.

## 2. La eficiencia de la administración

La eficiencia, en un sentido amplio, incluye también la noción de eficacia y se expresa en una relación inversa entre los costos o gastos en recursos y esfuerzos y la cantidad y calidad de los resultados obtenidos en la gestión administrativa.

Se trata, en términos sencillos y tradicionales, de lograr la mayor cantidad de resultados de la mejor calidad posible con un empleo mínimo de recursos, esfuerzos y tiempo. El tema tiene y admite amplios desarrollos teóricos y conceptuales, que tampoco procede aquí abordarlos. No obstante corresponde precisar que los criterios que guían la evaluación de la eficiencia de la gestión pública, deben considerar y contienen aspectos cualitativos propios de la naturaleza de la administración del Estado que difieren en forma sustantiva,

en muchos aspectos, de los que rigen el mismo proceso en las organizaciones privadas, especialmente aquellas con fines lucrativos.

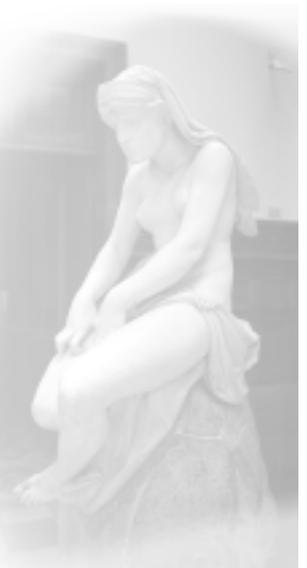
Algunos, entre los muchos factores y elementos que promueven la eficiencia de la administración pública, radican en: la racionalidad de la concepción de las organizaciones referida a aspectos como estructuras, procedimientos y recursos; la incorporación prudente, oportuna y gradual de los progresos científico-técnicos disponibles, el principio de la idoneidad técnica y profesional de personal público, los principios de descentralización de la gestión y de la participación.

Tampoco, en este caso, se requiere de argumentos especiales para apreciar la importancia de la eficiencia como expresión del éxito de los gobiernos y base de su prestigio y para apreciar los altísimos costos de desprestigio y falta de credibilidad que originan la ineficiencia y el burocratismo de la administración del Estado.

## 3. La juridicidad

El principio de la juridicidad constituye uno de los elementos fundamentales del estado de derecho y se expresa en el requerimiento de que sus órganos y autoridades sean establecidos por los procedimientos señalados en el ordenamiento jurídico vigente y luego, deban someter su actuar riguroso y permanentemente a las disposiciones del ordenamiento jurídico positivo del Estado. En el ámbito de la administración, este principio se manifiesta en el llamado base o principio de la legalidad.

El fundamento de este principio radica en la propia concepción y naturaleza del estado de derecho y su propósito central que, como lo es del derecho mismo, consiste en constituir el mecanismo de protección y garantía de bienes y valores superiores que a la sociedad le interesa salvaguardar. Este



fin trascendente de la legalidad no suele ser conocido y menos comprendido por amplios sectores de la comunidad social y en lo que a la administración pública respecta, comúnmente, se le visualiza como una de las principales causas del burocratismo, de la tramitación, de la lentitud e ineficacia de la actividad de los organismos del Estado.

La percepción antes descrita parece provenir de una confusión entre la necesidad de la regulación jurídica, inexcusable en un estado de derecho, y la calidad real que puede tener, en algún momento o lugar, la normativa jurídica existente. De allí que culpar a la existencia de normas jurídicas de las deficiencias burocráticas, es erróneo e inaceptable en un estado de derecho. La dificultad no radica en que existan normas jurídicas, el problema radica en la calidad, racionalidad, utilidad y eficacia de estas normas.

De lo anterior puede deducirse que el principio de legalidad se logra mediante una normativa racional y eficiente, materia, que por lo comentado debe requerir especial atención y cuidado, tanto de los legisladores como de toda autoridad dotada de potestades normativas.

Una regulación jurídica de buena calidad y útil a la administración pública debería estar determinada, entre otras, por algunas de las siguientes cualidades: conformar sistemas orgánicos y concordantes de normas, ser concisa, limitándose a las normas estrictamente necesarias, evitando la proliferación innecesaria de normas que origina una maraña legal; ser clara y precisa, disminuyendo al máximo posible las interpretaciones flexibles o arbitrarias; ser, en lo posible completa, procurando abarcar las materias y ámbitos a que debe referirse y evitando los vacíos o lagunas de regulación; debería ser sistemática, conformando cuerpos homogéneos o afines que eviten la dispersión y desorden en el contenido y ubicación de las normas.

Estas y otras características de la regulación jurídica deberían hacer posible el complejo desafío de compatibilizar las exigencias de juridicidad del Estado de derecho con los requerimientos de flexibilidad y fluidez que requiere una gestión pública ágil y eficiente, contribuyendo además, de modo muy significativo, al logro de la probidad administrativa.

En torno a estos tres pilares esenciales de una administración pública idónea y favorable al fortalecimiento democrático, se desarrollan las demás características y requisitos que hacen posible cumplir el rol que en este trabajo se analiza.

## CONCLUSIONES

De los puntos desarrollados anteriormente pueden extraerse las siguientes conclusiones relacionadas con el tema del presente estudio:

1° La administración del Estado tiene una incidencia real y significativa en el propósito colectivo superior de consolidación, preservación y fortalecimiento del sistema democrático instaurado por la sociedad.

La contribución de la administración pública a la consecución de este propósito, se concreta en el cabal e idóneo desempeño de los roles que fueron definidos como sus grandes tareas propias en la primera parte de este documento, dentro de lo que se denominó la visión amplia del quehacer de la administración pública.

Entre tales roles, contribuyen de modo específico y directo a dicho fin: el que le confiere su condición de instrumento de acción operativa de los gobiernos y el que le atribuye una importante y decisiva participación en el proceso de formulación de las políticas públicas.

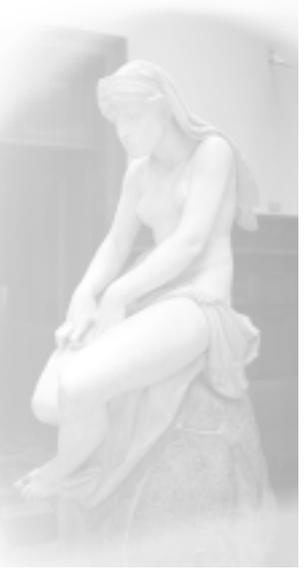
2° Los altos niveles de probidad, profesionalismo y calidad de la adminis-

Culpar a la existencia de normas jurídicas de las deficiencias burocráticas, es erróneo e inaceptable en un estado de derecho. La dificultad no radica en que existan normas jurídicas, el problema radica en la calidad, racionalidad, utilidad y eficacia de estas normas

tración pública constituyen requisitos esenciales para el adecuado y eficiente desempeño de los roles antes mencionados y, por ende, para cumplir con su contribución al prestigio y fortalecimiento de la democracia.

Las deficiencias burocráticas de la administración pública y las faltas a la probidad administrativa, constituyen grandes obstáculos para la correcta ejecución de los cometidos del Estado, para el cumplimiento de los programas gubernamentales y para la consecución del progreso integral de la sociedad y del bien común general. Su existencia y desarrollo, además de constituir rémoras indeseables, generan altísimos e irreversibles costos para la imagen del Estado y para el prestigio de los gobiernos y del propio sistema democrático.

3° Como consecuencia de las afirmaciones anteriores parece obvio que los gobiernos democráticos deben tomar conciencia de la importancia y efectos que la buena calidad y alta probidad de la administración pública tienen en el éxito de su gestión, en el prestigio de la democracia y en el progreso de la sociedad; y traducirla, por lo tanto, en políticas serias y sostenidas destinadas al perfeccionamiento permanente de las organizaciones públicas en todos sus aspectos. Tales políticas deberían estar preferentemente consideradas en los programas gubernamentales y deberían concitar también el amplio consenso, el interés, la comprensión y el apoyo de todos los sectores de la sociedad, la cual, como se ha dicho, tiene el doble carácter de mandante y destinatario del quehacer gubernamental y administrativo del Estado. 



ÁLVARO DRAPKIN BUNSTER

Diplomado en Ciencias Políticas y Administrativas. Administrador Público Universidad de Chile. Profesor del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.