

Madaria, Edgardo

La politicidad de lo administrativo en el sistema institucional argentino

Prudentia Iuris N°70, 2011

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Madaria, E. (2011). La politicidad de lo administrativo en el sistema institucional argentino [en línea], *Prudentia Iuris*, 70, 251-266. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/politicidad-administrativo-sistema-institucional-argentino.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).

LA POLITICIDAD DE LO ADMINISTRATIVO EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL ARGENTINO

Por *Edgardo Madaria**

1. Política

A los efectos del presente trabajo, resulta necesario en primer término discurrir acerca de la relación que existe entre política y administración, intentando demostrar que esta última es parte de aquella, o en otras palabras, que lo administrativo es uno de los modos en que se manifiesta la acción política, y que sin esta dimensión administrativa no podría la política cumplir con sus fines específicos.

Con este propósito, examinaremos diversas definiciones del vocablo *política*, más o menos reconocidas en el ámbito académico; tarea que, aunque un tanto semántica, nos es de utilidad para demostrar lo dicho precedentemente.

El vocablo *política* es multívoco. Para la *Real Academia Española* (en adelante, “RAE”) tiene doce acepciones, entre las que se encuentran las relaciones de parentesco, la cortesía y la urbanidad, la actividad del ciudadano, los cursos de acción, etc. Recién en la séptima acepción la *RAE* hace referencia a lo que comúnmente entendemos por política: “Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados”.¹ Sin embargo, las otras acepciones son de algún modo válidas, pues todas hacen referencia a las relaciones que plantea la convivencia humana.

Por otra parte, pueden citarse los conceptos que surgen a partir del origen etimológico del vocablo, que, como enseña Marcel Prélot, se originan en las palabras griegas *è polis*, *è politeia*, *ta politica* y *è politikè* o *technè*.² Resulta de difícil solución elaborar una definición precisa a partir de estos conceptos, pues los primeros tres vocablos griegos aluden a *lo político*, es decir, a las realidades de diverso género que tienen vinculación o que son políticas (la ciudad, el régimen, las cosas cívicas), mientras que el último concepto hace referencia a la política como arte, aunque en sentido

* Licenciado en Ciencias Políticas (UCA), profesor Adjunto en Derecho Político e Introducción a las Ciencias Políticas en la Universidad Católica Argentina.

¹ Estas y otras definiciones de la *Real Academia Española* tienen como fuente su sitio oficial en internet: www.rae.es

² PRÉLOT, Marcel, *La ciencia política*, Buenos Aires, EUDEBA, 1987, pág. 5.

sustantivo. Así pues, se podría considerar como definición etimológica de la política el “arte que se ocupa de los asuntos de la ciudad o del Estado”, o “arte vinculado a las cosas de la ciudad o del Estado”.

En un breve análisis de esta definición precaria podemos observar que el vocablo “arte” obra como género próximo y que “los asuntos de la ciudad o del Estado” obran como diferencia específica. Entre las desventajas de esta primera definición, debe considerarse en primer término que no se especifica la finalidad de la política. La necesidad de precisar la finalidad de una actividad humana en su definición responde al concepto aristotélico según el cual la naturaleza de las cosas está dada por su finalidad.

Por otra parte, usar como diferencia específica “los asuntos o las cosas de la ciudad o del Estado” (para resumir de algún modo los tres primeros conceptos etimológicos citados por Prélot) es, en cierto modo, amplio e impreciso, ya que incluiría aspectos de la realidad que en principio no son estrictamente políticos (aunque sí potencialmente, en el sentido que pueden politizarse o adquirir algún significado político). Pero desde otro punto de vista puede considerarse un concepto restringido, ya que dejaría de lado actividades políticas o relaciones de convivencia política no institucionalizadas o no “estatizadas”, como las relaciones de mando-obediencia, amigo-enemigo o público-privado³ que podían darse, por ejemplo, en cualquier pueblo nómada en la antigüedad, no asentados en una ciudad-Rstado.⁴

En este sentido, surge también la ardua discusión acerca de si corresponde designar como “políticas” las relaciones de mando-obediencia, amigo-enemigo, público-privado en grupos o asociaciones no políticas (empresas, gremios, etc.), como así también los cursos de acción que adoptan tales asociaciones. Robert Dahl asume de algún modo esta concepción amplia cuando asegura que la política surge “siempre que la gente se reúne en asociaciones, siempre que se ve envuelta en conflictos, siempre que está sujeta a algún tipo de poder, gobierno y autoridad”.⁵

Como ventaja de esta definición etimológica, puede considerarse correcto (aunque insuficiente) el uso del vocablo *arte*, que si bien plantea algunas dificultades, debido a que también se trata de una expresión multívoca, es el que mejor se ajusta a las características propias de esta actividad. El vocablo *arte* es definido como “virtud, disposición y habilidad para hacer algo” (primera acepción de la *RAE*); el “conjunto de preceptos y reglas necesarios para hacer bien algo” (tercera); la “maña, astucia” (cuarta); y la “disposición personal de alguien” (quinta). Si se analiza el comportamiento de quienes “hacen política”, o si se observa cómo es “hacer política”,

³ Estas tres relaciones son consideradas “la esencia de lo político”. Cf. FREUND, Julien, *La esencia de lo político*, Madrid, 1968.

⁴ No obstante, podría objetarse que aun así, en un pueblo nómada como cualquiera de los denominados “bárbaros”, la institucionalización de la autoridad (el liderazgo de Atila, de Alarico, etc.) estaría dada por el derecho consuetudinario, por la costumbre, mientras que la delimitación del territorio estaría dada por el espacio que ocasionalmente ocupa ese pueblo en un momento específico. También, en términos de Max Weber, el liderazgo caudillista de un Atila o de un Alarico reclama para sí el monopolio de la coacción física, legitimado por la costumbre o, en el caso de los germanos, por la elección por parte de la “asamblea de guerreros”.

⁵ DAHL, Robert, *¿Qué es la ciencia política? Cómo se gobierna un país*, Buenos Aires, Fabril, 1968.

parecería evidente que se trata de una actividad en la que interviene la virtud, la habilidad, la maña y la astucia, en distintas proporciones. Parecería que “lo intuitivo” (lo que vulgarmente se denomina “olfato político”, que en palabras de Ortega y Gasset es el “genio político”)⁶ aparece en mayor proporción que, por ejemplo, lo científico y lo técnico. El mismo Prélot cita a la *La grande Encyclopédie*, según la cual “la política es estrictamente el arte de gobernar un Estado”,⁷ similar a la citada definición de la *RAE*.

No obstante, puede objetarse que designar la política como *arte* plantea una dificultad, pues corresponde preguntarse si también es posible “hacer política” filosóficamente, científicamente o técnicamente. En efecto, si bien el filósofo político, el científico moderno y el técnico no son considerados estrictamente “políticos” (los dos primeros son considerados intelectuales y el último administrador o ejecutor), son también formas de “hacer política” en sentido amplio, ya que también se ocupan de “los asuntos o las cosas de la ciudad o del Estado”. Pero si adoptamos como diferencia específica el “gobierno de un Estado”, al menos el filósofo y el científico que no se ocupan de la actividad gubernamental no serían entonces considerados como políticos.

Si el predicado o la diferencia específica de este arte es “ocuparse de los asuntos o las cosas de la ciudad o del Estado”, entonces son políticos los gobernantes (incluyendo los jueces) y los dirigentes partidarios, pero también son políticos los filósofos, los científicos, los analistas políticos, los periodistas, los administradores, los dirigentes no políticos, los militantes o activistas, e incluso el hombre común cuando participa a través del voto, cuando paga sus impuestos o habla de política en cualquier lugar de encuentro con sus semejantes. Pero ni los filósofos, ni los científicos, ni los técnicos serían artistas en el sentido en el cual aquí se designa a la política como arte (intuitivo, prudencial o propio del genio político). Sin embargo, puede considerarse que también posee un *arte* quien reflexiona y logra elaborar ideas político-filosóficas; quien describe, analiza y formula “constantes” (cuasi-leyes) de la realidad política; o quien es diestro en la ejecución técnica o administrativa de las decisiones políticas.⁸

En conclusión, tanto el género próximo como la diferencia específica de esta primera y precaria definición plantea dificultades y puede considerarse insuficiente, aunque válida en cuanto que nos permite una primera aproximación al concepto de política.

Una segunda aproximación podemos encontrarla recurriendo a los autores destacados. Si bien el listado puede ser casi infinito, se puede considerar apropiado (aunque también de arbitraria elección) mencionar la definición de Max Weber, que a diferencia de la anterior, restringe en cierto modo la acepción del vocablo política. En efecto, al comienzo del análisis de *La política como vocación*, y tras advertir

⁶ Cf. ORTEGA Y GASSET, José, “Mirabeau o el político” en: ORTEGA Y GASSET, José y REYES HERÓLES, Jesús, *Dos ensayos sobre Mirabeau*, México, FCE, 1993.

⁷ PRÉLOT, Marcel, ob. cit., pág. 9.

⁸ Dice Werner Jaeger que “los griegos llamaban a las ciencias, artes, jamás perdieron de vista ni un instante los productos culturales de la actividad teórica. Arte o ‘techné’ comprende realmente tanto el conocimiento teórico..., como el poder que hace este conocimiento fecundo en la vida [...]”. En: JAEGER, Werner, *Aristóteles, base para la historia de su desarrollo intelectual*, México, FCE, 1946, pág. 302.

acerca del uso de la palabra política para referirse a las relaciones de convivencia amplias y variadas, Weber sostiene lo siguiente: “Por política entendemos solamente la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado”.⁹

En efecto, la definición de Weber restringe el concepto de política, en su género próximo, a la “dirección” y a la “influencia sobre la dirección”; mientras que restringe la diferencia específica a la “asociación política o Estado”. En principio, la palabra “dirección” incluye la actividad política propia que realiza el gobernante u hombre de Estado, mientras que el concepto de “influencia en la dirección” comprende la actividad que realizan los no gobernantes, como por ejemplo los intelectuales, los dirigentes partidarios, las asociaciones no políticas y los ciudadanos, en tanto y en cuanto influyen de diversas maneras en la dirección del Estado.

Con respecto a la diferencia específica, es decir, a la asociación política o Estado, coincide con la fuente etimológica. En efecto, la política se desarrolla siempre en forma orgánica e institucional, en agrupaciones humanas,¹⁰ aunque Weber restringe al Estado como única asociación política, dejando fuera a las denominadas “asociaciones intermedias”.

Tenemos así, en estas definiciones, el concepto de política como actividad que se realiza en referencia a la asociación o institución suprema (la polis, el Estado), con preeminencia de la actividad directiva o gubernativa de la misma, pero que también puede incluir otro tipo de actividades vinculadas a ella.

No obstante, no se observa en estas definiciones una finalidad precisa (que puede ser ética) de la política, pues dejan abierta la posibilidad de considerar al Estado como fin en sí mismo, o como medio para otra finalidad. Si tomamos como ejemplo las definiciones clásicas de *derecho* o de *economía*, encontramos la referencia al concepto de “justicia” en el primero y de “bienestar material” en la segunda, mientras que no tenemos, hasta aquí, una finalidad de la política. Es decir, no hemos arribado aún a la verdadera naturaleza de la política, ya que, como se ha dicho, en el concepto aristotélico de naturaleza está implícita la finalidad.

Una definición de política que incluye su finalidad es la proveniente del Magisterio de la Iglesia, según la cual la política es la “multiforme y variada acción económica, social, legislativa, administrativa y cultural destinada a promover orgánica e institucionalmente el bien común”.¹¹ Se ha de notar aquí que la Iglesia Católica ha demorado casi dos mil años desde su existencia —y casi cien años desde su primer encíclica social, la *Rerum novarum* (1891)— para formular una definición oficial o institucional del vocablo política. En efecto, esta definición es luego tomada por otros documentos pontificios y confirmada en el Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia y en la Encíclica *Dios es amor* de Benedicto XVI.

⁹ WEBER, Max, *El político y el científico*, Buenos Aires, Libertador, 2005.

¹⁰ Aun con la importancia de la “fuerza individual”, del “hombre de Estado”, muchas veces decisiva, nunca es posible hacer política en soledad. El político, aun con todas sus cualidades personales que lo destacan, necesita siempre del respaldo de un grupo, de una asociación o institución, ya se trate de un partido político, el ejército, una asociación intermedia o el mismo Estado.

¹¹ JUAN PABLO II, *Christifideles Laici, Exhortación apostólica post sinodal sobre la vocación y la misión de los laicos en la Iglesia y en el mundo*, 1988, N° 42.

Aquí aparece como género próximo el vocablo “acción”, lo cual parecería dejar de lado la actividad teórica del intelectual, siempre que se contrapongan como opuestos el conocimiento y la acción. Por otra parte, el vocablo *acción* aparece aquí triplemente adjetivado: en primer lugar como “multiforme y variada”, es decir, adoptando formas diversas, lo cual resulta acertado en cuanto que la política parece tener como propiedad la continua creación y transformación de ideas, de instituciones y especialmente de hechos o acontecimientos. Adjetivada en segundo lugar por la enumeración de las dimensiones (económica, social, legislativa, administrativa y cultural); en este caso, se puede considerar como ventaja que estas dimensiones forman parte del contenido de la acción política en cuanto a los medios que utiliza en orden a su finalidad (su subordinación no estaría implícita, aunque sí el comportamiento de la política como acción rectora o dinamizadora de tales dimensiones), pero quedan dudas acerca de si la enumeración es exhaustiva, es decir, si esas cinco dimensiones agotan el universo político, o si existen otras no contenidas en la enumeración, como por ejemplo la dimensión ideológica. La tercera adjetivación es el carácter “orgánico e institucional” de esa acción; en efecto, por un lado, hace referencia a que la política se desarrolla siempre en relaciones de convivencia, y en segundo lugar, que esa convivencia está de algún modo sujeta al ordenamiento jurídico e institucional, al “núcleo duro y resistente” en palabras de Prélot.¹² En este sentido, resulta evidente que la actividad política tiene la constante tendencia a establecer un orden,¹³ a crear instituciones que formalizan determinadas actividades, y que la política misma se desarrolla en el ámbito de esas instituciones.

Finalmente, la definición hace referencia a la finalidad de la política, la cual está “destinada a promover [...] el bien común”. En primer lugar, sostener que la política está *destinada* a una específica finalidad (en este caso, una finalidad ética), parecería que pretende atribuirle a la acción una necesaria conexión entre su causa eficiente y su causa final. En efecto, como decía Dahl, la política aparece cuando las personas se reúnen en asociaciones, es decir, cuando se hace necesaria la toma de decisiones comunes, y asumiendo el principio clásico de que el *zoon politikon* (el “animal político” de Aristóteles) alcanza en esa asociación (en la *polis*) los bienes que por sí solo no podría lograr; parecería entonces que la acción política estaría necesariamente orientada a ese bien común.¹⁴

Ahora bien, resulta evidente que no siempre la política aparece buscando o promoviendo el bien común, sino por el contrario, se muestra muchas veces persiguiendo otra clase de finalidades como el poder, la riqueza o el prestigio.

¿Deberían entonces contemplarse en la definición de política esta otra realidad, estas otras finalidades? Aparentemente, el uso de la expresión “destinada” deja abierta la posibilidad de que la política no siempre persigue ese “destino” o que no siempre

¹² PRÉLOT, Marcel, ob cit., pág. 75.

¹³ Maurice Hauriou define al poder como la “libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho”. En: HAURIUO, Maurice, *Derecho Público y Constitucional*, Madrid, Reus, 1927.

¹⁴ La Doctrina Social de la Iglesia define al bien común como “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección” (*Gaudium et spes*, 26).

se presenta de ese modo. Es decir, la finalidad presente en la naturaleza de una actividad humana es definitorio para ella, aunque siempre quede abierta la posibilidad del error, del desvío de sus fines o de cualquier otra imperfección. Restaría cuestionarse si el “desvío” de los fines de una actividad no implica que deje ella de ser lo que es; en tal caso, debería designarse política la promoción del bien común, y crearse otro vocablo para designar la búsqueda del poder, de la riqueza o del prestigio.

Finalmente, el uso del verbo “promover” (“iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro”, según la *RAE*)¹⁵ es también acertado en cuanto que no existe en nuestro idioma un único verbo que condense “hacer política” (“politizar” o “politiquear” son de uso peyorativo), y a la vez el verbo “promover” se ajusta a las características de la acción política, que no tiene los atributos de una ciencia exacta, sino que se desarrolla en el ámbito de lo posible, lo probable, lo prudente o lo conveniente, y que sus efectos pueden arrojar resultados imprevistos, incalculados o inesperados. El hecho humano es, muchas veces, estocástico, abierto a la incertidumbre, por lo cual nunca podría atribuirse a la acción política una necesaria relación de causa-efecto como puede ocurrir en una ciencia o una técnica regida por la simetría o la exactitud.

Por último, debe considerarse que las dificultades que han existido siempre en la formulación de una definición satisfactoria y acabada del vocablo política (las doce acepciones de la *RAE* son una muestra cabal) obedecen en gran parte a las propias características de la acción política, bien adjetivada, como se ha dicho, como “multiforme y variada”. Como bien dice William Shakespeare, “[...] hay más cosas en el cielo y en la tierra que las que pueda soñar tu filosofía”.¹⁶ En efecto, la realidad excede lo que la razón humana puede captar de ella. Y en el caso de la política, excesivamente multiforme y variada, su definición se presenta como extremadamente dificultosa.

2. Administración

Debemos ahora precisar el concepto de *administración*, a fin de establecer luego su vinculación con la política. “No se puede pasar a otras ciencias si no es por la puerta de la Gramática”, dice Cervantes.¹⁷ El origen etimológico del vocablo administración deriva de la palabra latina *administrare*, que significa servir, gobernar, cuidar y regir. En la tradición romana fue utilizada en el sentido de mandar (*admirastro exercitum*: Julio César), gobernar (*admirastro respublicam*: Tito Livio), dirección (*administratio portus*: Cicerón), conducir (*ars administrativa*: Quintiliano).¹⁸ Llama aquí la atención, en primer término, que el concepto de administración se superpone en alguna medida con el concepto de política, ya que hace referencia a la acción de mandar, gobernar, dirigir y conducir, que son frecuentemente utilizados

¹⁵ Cf. www.rae.es.

¹⁶ SHAKESPEARE, William, *Hamlet*, Acto I, Escena XIII.

¹⁷ CERVANTES, Miguel de, “El Licenciado Vidriera”, en *Novelas ejemplares*.

¹⁸ BARCIA, Roque, *Diccionario General Etimológico*, Madrid, 1880, T. I, pág. 136. Y también: RAIMUNDO, Miguel, *Diccionario Latino-Español Etimológico*, Madrid, 1914, pág. 20.

para describir la denominada “faz arquitectónica” de la política, en contraposición a la “faz agonal” que es la lucha por llegar al poder. En segundo lugar, este concepto parece incluir una valoración ética, ya que supone el ejercicio del poder, entendiendo a éste como servicio.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el vocablo administración fue utilizado también para comprender el cargo de liderazgo y responsabilidad total que debe tener un obispo de la Iglesia Católica,¹⁹ con lo cual el concepto de administración excedería lo estrictamente estatal y, además, incluiría también aspectos propiamente políticos como la conducción completa de una institución.²⁰

Tomando en principio la definición de la *RAE*, administración es “acción y efecto de administrar”; y administrar es “gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan; dirigir una institución; ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes; desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad”.²¹ Aquí también se hace referencia al concepto de administración como ejercicio del poder, superponiéndose al concepto de política en su faz arquitectónica.

Actualmente, debe diferenciarse la administración pública (del Estado) de la lucrativa (de las empresas) y de la social (del denominado *tercer sector*). Ajustándonos al primer caso y continuando con las definiciones de la *RAE*, la administración pública es la “organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del Poder Legislativo y el Poder Judicial”.²² En este caso, la adjetivación de la administración como pública, es decir, estatal, parecería limitarla a la órbita propia de la función ejecutiva del gobierno, separándola de las funciones legislativa y judicial. Además, aparece el concepto de gestión (“acción y efecto de gestionar; acción y efecto de administrar”; y gestionar: “hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera”), que la diferencia de los conceptos más propiamente políticos de la tradición romana como mando, gobierno, dirección o conducción. Así pues, tenemos hasta aquí un concepto de administración entendido como servicio, como parte de la faz arquitectónica de la política y, dentro de ella, especificada y contextualizada en la función ejecutiva.

Por otra parte, recurriendo a los autores reconocidos en el estudio de la administración, podemos citar a Miguel Marienhoff, para quien la administración pública es la “actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran”.²³ La triple adjetivación señalada por Marienhoff (permanente, concreta y práctica) respecto al tipo de actividad, como así también a la inmediatez de su finalidad, hacen referencia, como en los casos anteriores, a las características propias de la función ejecutiva en la faz arquitectónica de la política.

¹⁹ Revista *Criterio*, 1594-265, 23-04-1970.

²⁰ En Estados Unidos, por ejemplo, se hace referencia a la acción de un gobierno en términos de “administración”. V.gr.: “Administración Reagan”.

²¹ Cf. www.rae.es.

²² Cf. www.rae.es.

²³ MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, I-60.

Los rasgos de constancia y de permanencia que caracterizan a la administración son señalados también por George Jellinek, quien sostiene lo siguiente: “La legislación es una función intermitente. Otro tanto acontece con las decisiones judiciales. En la evolución social, pueden igualmente hallarse largos períodos de tiempo en los que en ninguna circunstancia ha necesitado el Juez mostrar su actividad. Pero la administración [...] necesita siempre ser ejercida”.²⁴ Así pues, debe destacarse que en la faz arquitectónica de la política, en la ejecución de las actividades estatales, el papel de la administración resulta decisivo en tanto y en cuanto asegura su realización y su continuidad.

Por su parte, José Gascón y Marín señala lo siguiente: “Administración significa acción y efecto de administrar, y se emplea ya en sentido restringido de cuidado de hacienda, de gestión de intereses materiales, ya en sentido amplio de todo manejo o servicio, de ejecución, de aplicación de medios a fines, para la realización de éstos”.²⁵ Queda aquí en evidencia el rol de lo administrativo en dicha faz de la política, es decir, gestión, servicio, ejecución e implementación de medios.

Otro de los principales estudiosos de la administración, Dwight Waldo, caracterizó la administración pública como “acción racional cooperativa”. En efecto, dice el profesor Waldo: “La idea central de la administración pública es la acción racional, definida como acción correctamente calculada para la consecución de determinados fines perseguidos [...] administración es la acción humana cooperativa con un alto grado de racionalidad”.²⁶ Siguiendo a este mismo autor, debe considerarse que la acción es racional en cuanto a que tiende a maximizar la realización de los fines (que son públicos); y es cooperativa en tanto produce efectos que no existirían sin esa cooperación.²⁷ Afirma Waldo que las características distintivas de un sistema administrativo son la organización y la dirección: “Organización es la estructura de interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo. Dirección es la acción dirigida a lograr cooperación racional en un sistema administrativo”.²⁸

A estos rasgos esenciales podemos incorporar algunos principios rectores o ideas preceptivas que deberían caracterizar toda administración, aunque no siempre se manifieste de este modo. En este sentido, citamos como ejemplo la Constitución Española, que en su artículo 103, inciso 1, establece lo siguiente: “La administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.²⁹

Otra característica de la administración está dada por su tecnicidad. En efecto, la administración es preferentemente técnica, es la realización del trayecto operativo para obtener un resultado. Este trayecto se suele realizar en tres grandes tramos de gestión: el diseño estratégico de lo que se ha de realizar, la implementación de los

²⁴ JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Trad. 2º ed., Madrid, 1914, T. II, pág. 304.

²⁵ GASCÓN Y MARÍN, José, *Tratado de Derecho Administrativo*, 3º ed., Madrid, 1928, T. I, pág. 28.

²⁶ WALDO, Dwight, *Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964, pág. 26.

²⁷ *Ibidem*, págs. 26 y 27.

²⁸ *Ibidem*, pág. 27.

²⁹ Cf. www.constitucion.es.

medios para el logro de esos fines y las operaciones mismas para obtener el resultado esperado.³⁰

Otro rasgo característico y singular es que, si bien existen diferencias de denominación en los distintos países del mundo, la administración central está encabezada por ministerios o secretarías, que al menos nominalmente cubren todas las áreas de la vida social. Como bien define nuestra Constitución Nacional, en su artículo 100, tiene a su cargo el “despacho de los negocios de la Nación”.

La complejidad de la vida política, económica y social ha provocado en los últimos tiempos un gran desarrollo de la administración pública (paradójicamente, a partir de la Revolución Francesa),³¹ que la han emparentado con el término “burocracia”. No obstante ello, la administración aspira a la eficacia, a la obtención del resultado, con criterios de simetría y racionalidad en su ejecución.

Finalmente, otro rasgo distintivo de la administración está dado por el factor humano. Como se ha dicho, en la vida política pueden advertirse, en diferente proporción, distintos “tipos humanos” (estadista, dirigente, intelectual, hombre común). En lo propiamente político tienen protagonismo preponderante el estadista (como gobernante) y el dirigente, con matiz de “artista”, es decir, más intuitivo que racional; mientras que en lo administrativo tiene protagonismo el administrador (como “agente gubernamental”) con matiz “técnico”, más racional que intuitivo. Por otra parte, en lo propiamente político el hombre común es el ciudadano; mientras que en lo político-administrativo es el administrado.

En suma, en la órbita propia de la administración parece imperar la *ratio*, es decir, la racionalidad para llevar adelante la ejecución de las decisiones políticas, en una acción que es permanente, preferentemente técnica, y que se desarrolla en estructuras de convivencia (con organización y dirección), desde las cuales se implementan los medios para alcanzar fines específicos. Dentro de la faz arquitectónica de la política, mientras lo propiamente político es la dirección de una asociación política (donde parece imperar el *arte* más que la *ratio*), lo propiamente administrativo parece tener un carácter instrumental respecto a dicha dirección, es decir, en la realización del trayecto para alcanzar la finalidad de la política.

3. La politicidad de lo administrativo

Se ha pretendido en los apartados anteriores especificar los conceptos y las notas características de *política* y de *administración*, en los que se ha visto la vinculación que existe entre ambos y, hasta aquí, parecería que la administración formara parte de la política.

³⁰ Cf. GULICK, Luther y URWICK, Lyndall, *Ensayos sobre ciencia de la Administración*, Madrid, INAP, 1973. FAYOL, Henri, *Administración industrial y general: previsión, organización, dirección, coordinación y control*, Buenos Aires, El Ateneo, 1940. MOSHER, Frederik y CIMINO, Salvatore, *Ciencia de la Administración*, Madrid, Rialp, 1961.

³¹ Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1972.

Ahora bien, ¿cuál es el papel específico que le cabe a la administración dentro de la acción política? ¿Cuál es su significado político, su rol, su importancia? ¿Cuál es su cualidad política, su carácter político, es decir, su *politicidad*? Si bien ya se ha dejado traslucir bastante, podemos profundizar aún más.

Si bien la palabra *politicidad* no figura como tal en el *Diccionario de la Real Academia Española*, y a falta de un vocablo adecuado, la tomamos aquí como cualidad de político o carácter político de algo; de modo idéntico como, por ejemplo, para la *RAE* *eticidad* es “cualidad de ético”; *tecnicidad* es “cualidad o carácter de técnico”;³² etc. Es, de algún modo, un intento por establecer cuál es el significado, la relevancia o el papel político de un ente o de una actividad.

Como se puede observar, las distintas definiciones de *política* incluyen otros vocablos que se encuentran estrechamente vinculados con ella, en especial los de Estado, gobierno y poder, los cuales conviene examinar brevemente.

El Estado, en una concepción amplia, es una sociedad o comunidad política, jurídicamente organizada, con un poder institucionalizado y asentada sobre un espacio determinado. La soberanía, la población y el territorio son los elementos del Estado. En un sentido algo restringido, la *RAE* define el Estado como “conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano”.³³

Con respecto al gobierno, cuyo origen etimológico responde a la idea de guía o timón de una nave, la *RAE* lo define como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”; y también como “conjunto de los ministros de un Estado”. Mientras que gobernar es para la *RAE* “mandar con autoridad o regir algo”; “dirigir un país o una colectividad política” y también “guiar y dirigir”. Finalmente, entre las distintas acepciones del vocablo poder que propone la *RAE*, cabe citar las siguientes: “Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que alguien tiene para mandar o ejecutar algo”; “gobierno de un país” y “suprema potestad rectora y coactiva del Estado”.³⁴

Así pues, tanto en las definiciones de política, como en las de Estado, de gobierno y de poder, observamos que siempre se hace referencia a la existencia de un poder o una autoridad, y que ese poder o esa autoridad están destinados al cumplimiento de ciertos objetivos.

Ahora bien, si *política* es genéricamente arte de gobernar, conducir o dirigir una asociación o grupo social, en particular el Estado, y *administración* es gestión de los asuntos del Estado y ejecución de las leyes, parece lógico concluir que existe una dimensión administrativa dentro de la política, perteneciente a la aplicación o fase operativa de la misma.

Esta idea parece confirmarse desde el enfoque histórico. Como se ha dicho, la administración pública es relativamente reciente. Antes de la Revolución Francesa, quienes tenían a su cargo los “negocios” del Rey eran los “cameralistas”, una especie de asesores que se ocupaban principalmente de los asuntos contables e impositivos. Pero la necesidad operativa de la política fue creando una administración estable y compleja, con los rasgos mencionados en el apartado anterior. Es decir, desde su

³² Cf. www.rae.es.

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

origen la administración estuvo vinculada a esta fase ejecutiva de la política, dependiendo de ella.

Este intento de demostración puede también ser sostenido y confirmado con otras dos fuentes de pensamiento consistentes. La primera es la denominada “Listatipo” de la UNESCO, tomada por Marcel Prélot en su obra ya citada. En efecto, los expertos convocados por la UNESCO, reunidos en París en 1948 (según Prélot, con predominio del “empirismo anglosajón”), definieron los temas fundamentales de la ciencia política, estableciendo cuatro grandes grupos: 1) La teoría política; 2) Las instituciones políticas; 3) Partidos, grupos y opinión pública (para Prélot, simplemente “vida política”); 4) Las relaciones internacionales. Dentro del segundo grupo de temas, el de las instituciones políticas, se encuentra un apartado especial denominado *la administración pública*. Es decir que, explícitamente, se consideró a lo administrativo como parte de lo político.³⁵

La segunda gran fuente es la Doctrina Social de la Iglesia y su ya citada definición de política presente en la exhortación apostólica post-sinodal *Christifideles Laici* (1988) de Juan Pablo II. Como se ha dicho, en esta definición se considera la política como una acción que es multiforme y variada, y que dentro de esa multiformidad y variedad se encuentra la dimensión administrativa que, como las otras, está destinada a promover el bien común dentro de un contexto orgánico e institucional. Así pues, encontramos aquí que lo administrativo es una de las dimensiones de lo político.

Por otra parte, si intentamos analizar y luego sistematizar el modo en que se manifiesta la acción política, podemos considerar que la misma comprende las siguientes fases: a) parte de principios filosóficos y cosmovisionales relativamente estables y permanentes; b) observa y elabora una descripción de la realidad, de lo particular y contingente, actual y potencial, en la cual aspira a una relativa certeza; c) toma decisiones, como arte prudencial que aplica los principios universales a los casos concretos; y d) lleva adelante la ejecución de esas decisiones, es decir, busca alcanzar el resultado esperado que transforma la realidad (o que mantiene el *status quo*) de acuerdo (o no) a aquellos principios iniciales.³⁶

En este sentido, correspondiendo a cada una de esas cuatro fases de la política, alcanzamos a distinguir cuatro modos o grados de conocimiento político: a) el filosófico que, como ideas previas o prepolíticas, elabora los principios universales y necesarios que inspiran e iluminan a la acción política; b) el científico, que describe la realidad política particular y contingente estableciendo constantes, cuasileyes; c) el artístico, en el que aparece en gran proporción lo intuitivo (la intuición es también un “golpe de racionalidad”) en la conducción y en la toma de decisiones políticas; d) el técnico o procedimental, que establece las reglas o los procedimientos de la fase operativa para ejecutar las decisiones políticas.

En esta última fase –la de la ejecución de las decisiones–, es en la que encon-

³⁵ Cf. PRÉLOT, Marcel, ob. cit., págs. 59-60.

³⁶ Este esquema de cuatro fases de la acción política fue desarrollado por Alfonso Santiago (padre), profesor emérito de la Universidad Católica Argentina. Cf. Apunte de cátedra “Aproximaciones a un esquema de la acción” (ICPRI-UCA).

tramos la dimensión técnica y administrativa de la política, la órbita propia de la administración pública. Sin la administración no habría ejecución, y sin ejecución no habría logros ni resultados, por lo cual, como se ha dicho, la acción política quedaría inconclusa e incompleta. Es este, pues, el papel fundamental de lo administrativo dentro de lo político, aquello que le da *politicidad* a la fase operativa o técnico-administrativa.

Como se ha visto, una importante característica de la administración está dada por su tecnicidad. En efecto, la administración es preferentemente técnica, es la realización del trayecto para obtener un resultado. En toda acción política encontramos siempre una fase operativa, técnica o administrativa: la ejecución de la decisión, que comprende los tres tramos que denominamos diseño, implementación y operación.

Esta dimensión técnico-administrativa de la política se nos aparece, fundamentalmente, en la implementación de políticas públicas en general, en los procedimientos administrativos, en la obtención y gastos de recursos, en la organización de las fuerzas armadas y en la estrategia militar, etc.

Estos conceptos pueden ser corroborados apoyándonos en diversos autores que han estudiado la política desde una perspectiva empírica.

Max Weber, en su obra ya citada, advertía también la politicidad de lo administrativo. Tras presentar su conocida clasificación de los tipos de legitimidad de una dominación, señalaba lo siguiente: “Claro está, sin embargo, que estos políticos por vocación no son nunca las únicas figuras determinantes en la empresa política de luchar por el poder. Lo decisivo en esta empresa es, más bien, el género de medios auxiliares que los políticos tienen a su disposición [...] Toda empresa de dominación que requiera una administración continuada necesita [...] el equipo de personal administrativo y los medios materiales de la administración”.³⁷ Y luego especifica, algo antojadizamente, cuáles son estos “medios materiales de la administración”, a saber: “[...] dinero, edificios, material bélico, parque de transporte, caballos o cualquier otra cosa”;³⁸ en suma, medios de diverso género que deberán ser implementados por una administración para ejecutar las decisiones políticas.

Por su parte, Raymond Aron sostiene lo siguiente: “Quien, en la cima del Estado, toma por sí solo las decisiones últimas –suponiendo que este solitario exista– recibe sus informaciones de burocracias múltiples y sus órdenes solo se ejecutan a través de otras burocracias”.³⁹ En otro texto, su decisión de darle una alta relevancia política a lo administrativo es bien clara: “Nosotros estudiamos sobre todo los regímenes constitucionales en su funcionamiento político, pero la calidad de la administración importa tanto como todos los factores propiamente políticos”.⁴⁰ Y luego agrega lo siguiente: “Si se introduce un régimen constitucional-pluralista en un país casi desprovisto de administradores, es muy improbable que pueda funcionar [...] ¿Funcionaría mejor algún otro? Desde luego, ningún régimen funcionaría bien dada la carencia de administradores cualificados, pero el hecho de que a ello se añada la

³⁷ WEBER, Max, *El político y el científico*, Buenos Aires, Libertador, 2005, pág. 15.

³⁸ WEBER, Max, ob. cit., pág. 16.

³⁹ ARON, Raymond, *Pensar la guerra, Clausewitz. II: La era planetaria*, Buenos Aires, Instituto de publicaciones navales, pág. 171.

⁴⁰ ARON, Raymond, *Democracia y totalitarismo*, Barcelona, Seix Barral, 1968, pág. 146.

lucha permanente de intereses, ideas, hombres y partidos aumenta las deficiencias de la administración”.⁴¹

Con lo dicho hasta aquí podemos advertir la relevancia política de lo administrativo en general. Veremos a continuación el caso específico del sistema institucional argentino.

4. La politicidad de lo administrativo en el sistema institucional argentino

Dentro de los tres aspectos o planos de la política (ideas, instituciones y vida), las instituciones hacen referencia a las cosas establecidas o fundadas, a lo organizado y establecido por derecho, al conjunto orgánico, a las entidades autónomas, al “núcleo duro y resistente”⁴² de la política. Las instituciones naturales y necesarias para el hombre, según la filosofía clásica, son la familia y el Estado; mientras que las instituciones libres o voluntarias son las denominadas asociaciones intermedias, cuerpos intermedios u organizaciones sociales (empresas, sindicatos, ONGs, etc.).

Maurice Hauriou define institución como “idea de obra o empresa para cuya realización los componentes del grupo que la sirven establecen un poder y unos órganos y viven unas manifestaciones de comunión reglamentadas por procedimientos propios”.⁴³ Es decir, una institución posee una finalidad, un grupo de personas que la integran, órganos de gobierno y normas o reglamentos que regulan su actividad. La institución suprema o “institución de instituciones” es el Estado, tomado aquí en su sentido amplio, es decir, como sociedad global.

Por su parte, Mario Justo López distingue: a) la “institución-cuerpo” o “institución-persona”, es decir, cada una de las colectividades unificadas, con su doble aspecto de organización interna y de individualización externa; b) la “institución-órgano”, es decir, los individuos o grupos que, en cumplimiento de su rol, realizan actos imputables a la institución-cuerpo; c) la “institución-norma”, es decir, los preceptos o las disposiciones que regulan los comportamientos de los ocupantes y de los no ocupantes de los cargos (órganos)⁴⁴. No obstante, aclara que “las instituciones, en su plenitud, abarcan los tres aspectos indicados, unidos de modo inescindible. Así, cada institución-cuerpo o institución-persona no cobra efectiva existencia sino a través de la actuación de sus instituciones-órgano, la cual se encuentra regulada por las instituciones norma”.⁴⁵

Además, a los efectos del presente estudio, resulta importante precisar el concepto de sistema. Según la *RAE*, un sistema es un “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto” (segunda acepción del vocablo).⁴⁶ Así pues, nos referimos al *sistema institucional argentino* como al conjunto de instituciones que conforman la mencionada sociedad global en Argentina, en dos marcos diferenciados: a) el marco externo, que comprende las instituciones a las que pertenece el Estado argentino en la órbita regional, continental y mundial; b)

⁴¹ *Ibid.*, pág. 146.

⁴² PRELOT, Marcel, *ob. cit.*, p. 75.

⁴³ HAURIUO, Maurice, *ob. cit.*

⁴⁴ Cf. LÓPEZ, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, 2º edición, Buenos Aires, Depalma, 1994, pág. 217.

⁴⁵ *Ídem.*

⁴⁶ Cf. www.rae.es.

el marco interno, que comprende al Estado como institución suprema que es la unidad de orden y de fin, los órganos del gobierno, los organismos de la administración, las organizaciones de la sociedad, y los ordenamientos del espacio.

En el marco interno, lo propiamente político del sistema es el Estado, el gobierno y la administración. El Estado es el poder organizado, es asiento de la soberanía y titular de ciertas potestades: la de ser garante de derechos, gerente del bien común y árbitro entre sectores. Por su parte, el gobierno ejerce las potestades estatales, para lo cual tiene a su cargo la toma de las decisiones políticas, mientras que la administración es la que ejecuta esas decisiones.

Dentro de la órbita del gobierno, en nuestro sistema federal pueden distinguirse distintos niveles con sus respectivas administraciones. El nivel nacional compuesto por el Presidente, el Congreso de la Nación y la Corte Suprema de Justicia con los tribunales inferiores, que cumplen funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, respectivamente. El nivel provincial compuesto por los gobernadores, las legislaturas provinciales y las supremas cortes de justicia con sus tribunales provinciales. El nivel municipal integrado por los intendentes, los concejos deliberantes y –según algunos– también por los tribunales de faltas. Y finalmente –a partir de la reforma constitucional de 1994– la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyos órganos de gobierno son el jefe de gobierno y la legislatura de la ciudad.

Como se ha dicho, de cada nivel de gobierno depende su respectiva administración pública. En el nivel nacional, existe una administración central y una administración descentralizada. La Ley de Ministerios y la Ley de Presupuesto establecen la composición, los alcances, las competencias y los gastos y recursos de la administración pública nacional.

La *administración central* del gobierno nacional es encabezada por el Presidente (con “responsabilidad política”),⁴⁷ ejercida por un jefe de gabinete y los ministros secretarios.⁴⁸ De cada ministerio dependen las secretarías, subsecretarías, direcciones nacionales y generales, etc., y del mismo Presidente dependen las secretarías presidenciales. La *administración descentralizada* incluye organismos con diversa autarquía y desconcentración, entre los que se destacan las empresas del Estado (sociedades del Estado o con participación estatal), entes reguladores, institutos nacionales, consejos nacionales, entes nacionales, universidades nacionales, etc.

El sistema institucional argentino tiene su base político-filosófica en los principios democráticos y republicanos, en especial en el concepto de “soberanía popular”, la representatividad y las delegaciones de poder. Al respecto, las normas constitucionales, las leyes y sus reglamentaciones han formalizado un esquema de delegaciones que depositan en la administración pública nacional una alta carga de politicidad, es decir, una buena cuota de poder que recae en los organismos administrativos. En efecto, existe una “delegación vertical ascendente” en la que los ciudadanos, a través del voto, delegan poder en los órganos de gobierno.⁴⁹ En el propio ámbito gubernamental, existe una “delegación horizontal” en la que el Poder Legislativo delega

⁴⁷ Artículo 99 inciso 1 de la Constitución Nacional.

⁴⁸ Artículo 100 de la Constitución Nacional.

⁴⁹ Artículos 1º, 37, 45, 54 y 94 de la Constitución Nacional.

poder en el Ejecutivo, ya sea mediante la denominada “delegación legislativa”⁵⁰ o mediante la posibilidad de reglamentar las leyes y de dictar disposiciones legislativas por parte del Ejecutivo.⁵¹ Finalmente, existe una “delegación vertical descendente” del Presidente hacia los organismos de la administración central y descentralizada.⁵² De este modo, una buena porción de poder (“...creación continua del orden y del derecho”, en la definición de Hauriou),⁵³ que incluye toma de decisiones y ejecución de las mismas, recae en la administración pública nacional y en funcionarios que, paradójicamente, no son elegidos directamente por el pueblo. En este sentido, pueden citarse como ejemplos la capacidad del jefe de gabinete de reasignar partidas presupuestarias, la elaboración del proyecto de ley de presupuesto desde los organismos administrativos, o la firma de contratos administrativos (como en el caso de los servicios públicos, que tienen carácter normativo).

A este esquema de delegaciones deben sumarse otros dos factores: la denominada “politización” de la administración y la ya mencionada necesidad de eficacia administrativa. En el primer caso, nos referimos a la utilización de cargos administrativos como recompensa a la militancia política partidaria o como otorgamiento de favores políticos; cargos que conviven con funcionarios profesionales estables, adoptando diversas formas y caracteres.⁵⁴ En el segundo caso, debe considerarse, como se ha visto en los apartados anteriores, que la condición de ejecutora de las decisiones convierte la fase administrativa de la política en una pieza fundamental para garantizar el resultado de las mismas; es decir, la eficacia del gobierno depende de la efectividad con que se desempeña la administración.⁵⁵

5. Conclusiones

Más allá de su mayor o menor estructura y composición orgánica (la inmensidad de su organigrama funcional), la administración pública en el sistema institucional argentino cumple un papel políticamente importante y decisivo.

A través del examen y la evaluación de las proposiciones que se han ido presentando a lo largo del presente artículo, puede considerarse procedente arribar a las siguientes conclusiones acerca de la politicidad de lo administrativo en general y en el sistema institucional argentino en particular:

⁵⁰ Artículo 76 de la Constitución Nacional y leyes que obran en consecuencia (Ley de emergencia económica, Ley de administración financiera, etc.) que permiten la formación de los denominados “superpoderes” del Poder Ejecutivo Nacional.

⁵¹ Artículo 99 incisos 2 y 3 de la Constitución Nacional, respectivamente.

⁵² Artículo 99 inciso 7 y artículo 100 de la Constitución Nacional, Leyes de Ministerios y Presupuesto.

⁵³ Dice Maurice Hauriou: “[...] el poder es la libre energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del derecho”. En: HAURIUO, Maurice, ob. cit.

⁵⁴ Un interesante estudio sobre este asunto puede verse en: DALBOSCO, Hugo, “Crisis de representatividad y burocracia en Argentina”, *Colección*, N° 14, Año IX, 2003: 99-123.

⁵⁵ Un estudio acerca de la eficacia y de la efectividad administrativa como factor decisivo para la estabilidad de los regímenes políticos democráticos puede verse en: LINZ, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Buenos Aires, Alianza, 1991.

- a) La política es una acción multiforme y variada destinada a promover el bien común, mientras que lo administrativo es una de las dimensiones en que se manifiesta la política. Así pues, lo administrativo forma parte de lo político, aunque también tiene su autonomía.
- b) No obstante lo antedicho, puede distinguirse una dimensión propiamente política y una dimensión político-administrativa. En la dimensión propiamente política impera lo intuitivo, mientras que en lo político-administrativo impera la ratio, la racionalidad, ya que lo propiamente político es preferentemente artístico (conducción y decisión), mientras que lo propiamente administrativo es preferentemente técnico (ejecución, operación y consumación). La expresión más alta del arte político se da en la conducción y en la decisión, mientras que la expresión más alta de la técnica administrativa se da en la ejecución y en la consumación. Por ende, sin lo administrativo, lo político no alcanzaría sus resultados, no sería eficaz.
- c) Lo administrativo depende siempre de lo político en cuanto a su constitución, su organización y su dirección. Por su parte, lo político también depende de lo administrativo para lograr eficacia. Así, mientras la política valora preferentemente los fines, lo administrativo valora preferentemente los medios para alcanzar dichos fines. La política formula proyectos para cumplir con sus finalidades, mientras que la administración formula estrategias para realizar el trayecto, en la ejecución de dicho proyecto.
- d) Tanto la acción propiamente política como la política-administrativa se desarrollan en estructuras de convivencia (instituciones) que, interrelacionadas, conforman un “sistema”. Las instituciones propiamente políticas suelen ser más flexibles, cambiantes e informales; mientras que las político-administrativas son más rígidas, estables y formales.
- e) El sistema institucional argentino contiene a su vez un esquema de delegaciones verticales y horizontales que deposita una gran responsabilidad política en los organismos administrativos para lograr su eficacia. Así, lo administrativo adquiere un alto grado de relevancia política dentro del sistema institucional argentino.
- f) La acción política incluye la acción legislativa, es decir, el establecimiento de normas jurídicas. Lo administrativo, en cambio, está sujeto a esas normas jurídicas establecidas por lo político. No obstante, se observa en el sistema institucional argentino que también lo administrativo es configurador de normas jurídicas (colegislador). En efecto, lo administrativo como “co-legislador” tiene lugar principalmente en la denominada “legislación delegada”, en la reglamentación de las leyes y en los contratos administrativos.
- g) Resulta indispensable rehabilitar el concepto de “estrategia”, pues lo administrativo es preferentemente ejecutor para lograr un resultado que haga eficaz las decisiones políticas; teniendo lo político necesidad de lo administrativo y lo administrativo necesidad de la estrategia.