



LA PERSPECTIVA JURIDICA DE LA EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

PROF. RICCARDO URSI

Università degli studi di Palermo



¿de qué hablamos
cuando hablamos de
eficiencia de la
Administración
pública?

La eficiencia indica un criterio de organización que limita los inputs dedicados a un determinado objetivo, en función de un modelo de asignación racional de los recursos disponibles y de respuestas óptimas de acuerdo con los contextos existentes

(D. WALDO)

La idea de eficiencia como criterio organizativo dirigido a optimizar la productividad, basado en la relación entre *inputs* y *outputs*, constituye una especie de postulado incluso para la doctrina jurídica a partir de finales de los años sesenta del siglo XX.

Esta idea de eficiencia productiva hoy en día se asume como una connotación etimológica de la eficiencia de la Administración pública

Esta idea de eficiencia productiva en sentido técnico es, en su mayor parte, **desconocida por el pensamiento liberal del siglo XIX**, que, sin embargo, no ignora el significado de eficiencia administrativa

The goodness of government depende de dos cosas: una distribución adecuada de los poderes y una capacidad adecuada de los funcionarios que ejercen dichos poderes (aptitude for office). (J BENTHAM)

La eficiencia se manifiesta en la adecuación a un fin, es decir, en la capacidad potencial de alcanzar un objetivo. La eficiencia se percibe pues como una contribución para lograr un objetivo.

No es casualidad que, al menos hasta finales del siglo XIX, las palabras «eficiencia» y «eficacia» se consideren casi sinónimos.

EFICIENCIA ES FUNCIONALIDAD

En su dimensión de adecuación, capacidad e idoneidad, el concepto de eficiencia tiene un contenido que se centra en la **FUNCIONALIDAD** y se interpreta:

- en términos subjetivos según el carácter y en las habilidades del funcionario y de sus funciones
- en términos objetivos, con referencia a la capacidad de la estructura organizativa de responder al objetivo de la mejor manera posible.

Esta amplia concepción de la eficiencia se encuentra fácilmente en cada evolución del fenómeno jurídico relacionado con la Administración, como expresión de una evidente funcionalización de la organización para el desempeño de una tarea de interés público.

EFICIENCIA = FUNCIONALIDAD

Parece acertado suponer que la axiomática noción técnica de eficiencia, tan de moda hoy en día, no es más que una de las varias expresiones de la idea más tradicional de funcionalidad que, según el contexto histórico, se ha traducido en un paradigma jurídico correspondiente con las concepciones del rol del Estado en la sociedad.

Las escalas de la manifestación jurídica del concepto de eficiencia están marcadas por la evolución de la relevancia del fenómeno organizativo que ha conocido el sistema administrativo.

EL ESTADO LIBERAL

- La Administración tiene la tarea fundamental de actuar de manera imparcial las reglas abstractas y universales establecidas por la ley, resolviendo de manera autoritativa los conflictos de intereses
- La Administración es **una máquina hábil, compuesta de engranajes múltiples y complejos que es intérprete y ejecutor del interés general y objetivo**
- Pretender que la autoridad administrativa solo pueda garantizar la ejecución de la ley, significa que la Administración debe buscar necesariamente en un texto legislativo la legitimación y el fundamento de su actividad.

EL ESTADO LIBERAL

La burocracia de Max Weber es un sistema eficiente por excelencia:

- se califica por una estructura centrada en el **principio de jerarquía**;
- existe un **sistema formal de reglas** y reglamentos estables destinados a garantizar el logro de la uniformidad de las acciones y decisiones
- se funda en **una división del trabajo basada en las responsabilidades y obligaciones relacionadas con el cargo** y en un alto nivel de especialización
- en este modelo resulta la **impersonalidad necesaria de las relaciones externas e internas**
- se destaca una visión del **trabajo como profesión y como carrera**

EL ESTADO LIBERAL

El fracaso del esquema weberiano de la eficiencia como expresión de una racionalidad formal de la organización se revela por su incapacidad de no tener en cuenta de manera adecuada la dinámica de las relaciones entre medios y fines; así como la interrelación de la organización con el entorno externo

- La adhesión a las reglas, concebida en principio como un medio, se convierte en un fin en sí mismo: el formalismo y, en mayor medida, el ritualismo, son el resultado de una insistencia indiscutible en una adhesión puntual a las reglas formales
- la conformidad con las normas, convertida en interés primario, dificulta el logro de los objetivos de la organización

EL ESTADO DE BIENESTAR

- A partir de los años treinta del siglo XX y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial el paradigma individualista del estado liberal decimonónico cede el paso a la colectivización progresiva de las tareas públicas como resultado de la institucionalización de las instancias sociales.
- En Europa la dimensión del Estado basada principalmente en el orden y en dinámicas del mercado dirigidas al desarrollo económico, se ve desafiada progresivamente por las demandas generadas por la llegada de los grandes partidos de masas, que impulsan hacia un intervencionismo público orientado a mejorar las condiciones de vida y la garantía social de las clases menos acomodadas

EL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado no solo está llamado a ofrecer servicios públicos, tal vez tradicionales, como el agua, el transporte, la energía o la enseñanza primaria, sino que, sobre todo, está obligado a garantizar el derecho al trabajo, la asistencia, la enseñanza secundaria, la formación profesional, la protección familiar, la maternidad, etc.

- De hecho, junto con los derechos civiles y los derechos políticos, los **DERECHOS SOCIALES** se afirman como elementos calificativos de la ciudadanía en su dimensión de igualdad, no solo formal, sino sustancial.

Art. 3,2 Constitución italiana

“Corresponde a la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad entre los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País”.

EL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado de bienestar implica las garantías del Estado de derecho; pero pide algo más: necesita, incluso más que antes, instrumentos jurídicos y especialmente administrativos, que sean adecuados para alcanzar sus fines

El problema fundamental es lograr el mayor bienestar posible mediante un sistema de aparatos y garantías que permitan la equidad de la distribución de la riqueza, las inversiones más útiles socialmente y la realización de programas, todo esto en las formas y tiempos más ventajosos para la comunidad.

EL ESTADO DE BIENESTAR

- Resulta la transformación progresiva del papel del cuerpo burocrático, que, de ser representante de la autoridad y guardián de las leyes, se convierte en gestor de las actividades programadas, en una relación constante entre la estructura administrativa y los usuarios sociales.
- **El objetivo final de la Administración pública asienta sus raíces en la máxima satisfacción posible de las necesidades de la comunidad.** Un sistema de Administración pública es bueno en la medida en que los organismos administrativos muestran capacidad de respuesta y sensibilidad hacia las necesidades colectivas
- Para el Estado del bienestar, **el cálculo económico, cuando está en contradicción con los objetivos generales de igualdad sustancial, debe ser revisado con el menor sacrificio posible de la estabilidad económica.**

La eficiencia organizativa se califica, en su dimensión concreta, como efectividad

EL ESTADO DE BIENESTAR

El cambio en los fines públicos y la relevancia de la organización no han llevado al consiguiente abandono del modelo burocrático tradicional.

El modelo burocrático de Administración desarrollado a lo largo de más de dos siglos en los ordenamientos europeos continentales (especialmente en Francia y Alemania) se indica a menudo como un ejemplo de un sistema de gestión que, a pesar de las turbulencias políticas que han vivido en su historia, ha demostrado ser capaz de mantenerse estable en el tiempo.

Este esquema clásico muestra todas sus limitaciones a mediados de los años setenta, cuando la crisis financiera y la consecuente insostenibilidad de los costes del aparato público hipertrófico construido con el Estado de bienestar provoca una imprevista ola de reformas

LA EFICIENCIA “EUROPEA”

El Tratado de Roma de 1957 instituye la **Comunidad Económica Europea**, a la cual es asignada «la misión de promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación gradual de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad» (artículo 2), cuyo objetivo es «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

Base teórica: ORDO-LIBERALISMO

El mercado no es exclusivamente un mecanismo utilitario orientado hacia la eficiencia o un fin en sí mismo, sino que es un medio para garantizar efectos liberales, favoreciendo la descentralización en las esferas social, política y económica de la existencia.

Economía social de mercado : se puede reservar al Estado solo intervenciones complementarias y subsidiarias con respecto al sistema competitivo

LA EFICIENCIA “EUROPEA”

La política ordo-liberal europea se basa en una doble premisa.

En el plano supranacional, se compromete a garantizar la racionalidad económica y la competencia; en el plano nacional, se colocan las políticas redistributivas que se pueden perseguir y desarrollar hasta que no afecten las libertades económicas.

El sistema está inspirado en el dicho «*Keynes at home, Smith abroad*» (R. GILPIN), que es un modelo de Europa en «dos niveles».

- el económico, enraizado en la idea de integración, y de la armonización de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en vista de garantizar el mercado único, la estabilidad económica y el crecimiento;
- el social, que se atribuye totalmente a los Estados miembros y que, por lo tanto, puede desarrollarse de manera diferenciada.

LA EFICIENCIA “EUROPEA”

Durante los que se han denominado «años dorados» del Estado de bienestar (1950-1980)

- en el ámbito nacional, se implementaban las prescripciones programáticas de las cartas constitucionales de posguerra con políticas redistributivas caracterizadas por un intervencionismo público extremo y por la búsqueda de modelos de desarrollo fundada en el principio de igualdad sustancial
- en el ámbito europeo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia emprendía un fructífero **proceso de constitucionalización de los Tratados** al moldear las características del sistema comunitario sobre la base de **la primacía de la competencia y la protección de las libertades económicas.**

LA EFICIENCIA “EUROPEA”

Cambio de rumbo en los años ochenta cuando se produjo la crisis financiera del estado de bienestar antes con Acta Única Europea en 1986 y después con el Tratado de Maastricht en 1992 con la creación del Unión Económica y monetaria (UEM)

El Tratado de Maastricht introduce por la primera vez el vínculo financiero: se creó el espacio jurídico europeo que produjo la revisión de la «constitución económica» de los Estados miembros, que perdieron su capacidad de determinar libremente las áreas de intervención

(REDUCCIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA) Termina el sistema basado:

- en el endeudamiento del Estado y su preferencia por el ahorro interno como medio de financiación;
- en la subvención estatal, directa e indirecta, del sistema productivo;
- en el uso generalizado de la Administración y de los entes públicos como amortiguadores sociales.

LA EFICIENCIA “EUROPEA”

Con el Tratado de Maastricht la relación entre el Estado y el mercado se invierte.

- Antes: El Estado debe dirigir, en lugar del mercado, la prestación de servicios de bienestar y la corrección política del mercado, cuando este interfiera con la satisfacción de las necesidades primarias de los ciudadanos y con las necesidades colectivas,
- Después: el mercado tiende a responder a cada instancia de bienestar social solo si se le atribuye el poder de desarrollar plenamente la libre competencia y que, por lo tanto, el Estado debe limitarse a intervenir con el exclusivo propósito de eliminar todo tipo de obstáculos para el despliegue completo de la competencia (**ESTADO REGULADOR**)

El propósito social y la justicia sustantiva, superpuestos jerárquicamente a la protección de las libertades económicas, pierden su carácter absoluto y se colocan en una situación de igual estatus.

EL ADVENIMIENTO DEL GERENCIALISMO ADMINISTRATIVO

El problema de los Estados miembros era:

¿Como mantener los niveles de derechos sociales previstos por la Constitución sin poder endeudarse libremente?

Reformas administrativas

Se debe construir una Administración más eficiente, capaz de invertir, bien y rápido, los recursos que se le confían; una Administración empresarial que centra su atención en los resultados y no solo en el respeto a las normas. Este punto de vista se convierte en un factor de cambio real, dado que «las organizaciones que miden los resultados de su actividad descubren que los datos que obtienen son capaces de transformarlas.

EL ADVENIMIENTO DEL GERENCIALISMO ADMINISTRATIVO

La Administración tiene que dirigirse a la **lógica del resultado** y la **Administración por objetivos**, cuando esté previsto el uso de recursos financieros.

La eficiencia es ahora productividad

- El principio de eficiencia, en su significado técnico de la relación entre coste y resultado, se conforma, en el contexto de la Unión Europea, como un parámetro jurídico para evaluar la gestión de la Administración.
- Exige tanto el empleo económico de los recursos como el mantenimiento de las intervenciones realizadas entre coste y eficacia

EL ADVENIMIENTO DEL GERENCIALISMO ADMINISTRATIVO

Se promueve un modelo de *management* público de carácter racional, que, a diferencia del sistema burocrático tradicional, no se basa en la aplicación de las reglas, sino en la omnipresencia de los supuestos de valor y en el interés por maximizar la eficiencia dentro de la Administración pública.

La Administración debe alejarse del modelo burocrático weberiano para acercarse a formas racionales de gestión que proceden del sector privado y que conducen a considerar el uso de recursos destinados al sector público en aras de la productividad.

NEW PUBLIC MANAGEMENT

El paradigma neo-gerencial se identifica por:

- i. el reconocimiento del carácter profesional de la Administración mediante la atribución de mayor responsabilidad y autonomía a los ejecutivos, con una mejora de las habilidades gerenciales;
- ii. la adopción por parte de la Administración pública de parámetros e indicadores de valoración de la actividad en términos de calidad y eficiencia;
- iii. el control de los *outputs* y de los servicios suministrados;
- iv. la descentralización de la estructura organizativa, funcionalmente destinada a la creación de unidades manejables caracterizadas por la separación entre *provision* y *production*;
- v. un estilo de gestión típico de las empresas que favorecen la competición y la competencia con el sector privado;
- vi. el uso del ahorro en la asignación de recursos;
- vii. un fortalecimiento de la autodisciplina por parte de los empleados públicos.

EL ADVENIMIENTO DEL GERENCIALISMO ADMINISTRATIVO

RESISTENCIA DE LA TRADICIÓN BUROCRÁTICA

En Europa continental y, en particular, en Francia, Alemania e Italia, gracias a un sistema jurídico superestructural basado en el Derecho Administrativo, la adhesión a los cánones del *New Public Management* tiene no solo un ritmo más lento aquel propio del mundo anglosajón, sino que es el resultado de un complejo proceso de contaminación de un esquema organizativo extremadamente formalizado, caracterizado por prácticas de gestión consolidadas y calificado por una cultura administrativa fuertemente vinculada a los dogmas tradicionales

Las recetas neogerenciales han experimentado una ‘mutación genética’ fuertemente vinculada a algunos parámetros del sistema burocrático: **la primacía tradicional del sistema jurídico como factor de racionalidad de la Administración ha condicionado el nuevo rumbo gerencial en términos de hibridación**

EL ADVENIMIENTO DEL GERENCIALISMO ADMINISTRATIVO

La primacía de la regulación normativa del Derecho Administrativo, que, con un nuevo lenguaje y parámetros de referencia actualizados, sigue siendo, en virtud de su capacidad predictiva, la principal herramienta para vehicular los cánones de la buena administración

➤ La transcripción jurídica modifica tanto la naturaleza de los preceptos gerenciales, como su consistencia y su contenido.

Los preceptos gerenciales, que son esencialmente flexibles y cambiantes, y varían según el tipo de organización y los diversos contextos, una vez enmarcados en normas jurídicas, pierden su plasticidad y adaptabilidad hasta el punto de que una codificación parece ser incompatible con la racionalidad gerencial.

MODELO NEO-WEBERIANO

buscar la eficacia y la eficiencia, conteniendo la arbitrariedad del ejecutivo, y determinar un sistema de prescripciones formales dirigidas hacia la productividad

LA “LEX FISCALIS” EUROPEA

El mantenimiento de una política presupuestaria responsable, mediante un sistema rígido, se considera decisivo para el funcionamiento de la UEM, siendo menos indicativas las variaciones de la tasa de cambio y de los tipos de interés de los títulos de la deuda pública, según las cuales los responsables de la política fiscal de un país podrían realizar un déficit mayor de lo permitido

La razón por la que los países europeos aceptan tales limitaciones, inéditas y de alguna manera heterodoxas con respecto tanto a las tradiciones estatales como al sistema trazado por la evolución de los Tratados antes del cambio de Maastricht, puede explicarse desde el punto de vista de la reputación: en un sistema intergubernamental la credibilidad y el poder de negociación de cada gobierno pueden depender de la reputación entre sus pares

LA "LEX FISCALIS" EUROPEA

LOS CRITERIOS DE MAASTRICHT (ART. 104 TRATADO CE)

- a) el déficit presupuestario de las administraciones públicas no puede representar una cantidad mayor que el 3% del PIB al final de año precedente. Excepcionalmente puede admitirse a un país con un déficit mayor del 3% siempre y cuando se mantenga cercano a esa proporción y se prevea que disminuya próximamente.
- b) la Deuda pública no puede representar una cantidad mayor que el 60% del PIB. Si la Deuda es mayor que un 60%, el país puede ser igualmente admitido dentro de la eurozona siempre y cuando la trayectoria del ratio sea convergente y cercana al límite. En la práctica este criterio es generalmente omitido a la hora de admitir a un país dentro de la eurozona, pues en el momento de crear el Euro había muchos estados que no lo cumplían.

LA “LEX FISCALIS” EUROPEA

El **PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO**, introducido en 1997 como aplicación de las normas del Tratado y del Protocolo sobre el déficit excesivo, es instrumento jurídico-económico para construir «una especie de armadura» para la moneda y su gobierno, en formas diferentes a las de un gobierno político, quitando a los Estados miembros aquellos niveles adicionales de libertad en conflicto potencial con el proceso de unificación monetaria.

En el Eurosistema regulado por el Pacto de Estabilidad **gobiernan los números** (A. SUPLOT).

LA “LEX FISCALIS” EUROPEA

Los parámetros de Maastricht, aunque se expresaron de manera más o menos estricta en las dos primeras ediciones del Pacto de Estabilidad, se conectan con **la capacidad de endeudamiento de la Administración a la cantidad de recursos disponibles**, lo que permite idealmente un financiamiento deficitario de los niveles de efectividad de las prestaciones cuando es sostenible, dado el marco económico general.

LA CRISIS FINANCIERA DEL 2009

- La gobernanza económica europea revela no solo su insuficiencia para enfrentar situaciones de impago sistémico complejas e imprevistas, sino sobre todo **la diversidad estructural de las finanzas públicas de los Estados miembros** y las diferencias en el desempeño económico, fiscal y financiero, que se vuelven insostenibles para el mantenimiento del sistema concebido en Maastricht.
- El increíble aumento del gasto público en países ya afectados por déficits cíclicos estructurales llevó a la posibilidad concreta de impago y a la consiguiente exposición de toda la Eurozona

- la escasa sostenibilidad de las políticas públicas, administradas sin el respeto de los vínculos financieros
- el funcionamiento imperfecto de los mecanismos económico-jurídicos establecidos para proteger la UEM

LA “LEX FISCALIS” EUROPEA

La nueva gobernanza económica europea, construida apresurada y repentinamente en el trienio 2010-2012 a raíz de la emergencia, sigue dos líneas directrices que se resumen en los principios de condicionalidad y de estricta sostenibilidad en relación con parámetros preestablecidos

- **EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA EN LA UEM** de 2012 (el llamado «**Fiscal Compact**»), requiere el compromiso de las partes contratantes de introducir la regla del equilibrio presupuestario en sus constituciones o en la normativa del mismo rango.
- El parámetro de la deuda pública adquiere un valor prominente en comparación con el déficit y se establece **la necesidad automática de volver dentro de un límite establecido a través de una reducción del nivel de deuda a un ritmo promedio de una veinteava parte al año**, la relación entre la adecuación de los recursos y el nivel de los servicios prestados por el sistema administrativo se altera definitivamente

LA EFICIENCIA COMO AHORRO

La *Lex fiscalis* ya no es solo la guardiana de la austeridad económica, sino que se convierte en la portadora de la eficiencia en la medida en que coincide, precisamente, con la legalidad económica que se sustancia en parámetros numéricos y está protegida por órganos que no responden políticamente

- Ya no se modela la capacidad de responder a las necesidades colectivas a través de recursos abstractamente necesarios, sino más bien se modela la efectividad del sistema organizativo a través de **la capacidad de contener los recursos**, de manera que la dimensión de los intereses a cuidar y las tareas públicas relacionadas tienen el valor de variable dependiente
- **El paradigma jurídico de la productividad cede el paso a la economicidad**, es decir, a la capacidad prioritaria de contener el gasto público. La eficacia, el resultado de la gestión, quedan degradados a mera variable dependiente de la función de coste sostenible

EL LEGALISMO DE LA EFICIENCIA

- El criterio de la economicidad, unido a la sostenibilidad del endeudamiento, implica inevitablemente una conformación de la eficiencia posible que, de hecho, es desgajada de la funcionalidad y ligada principalmente al ahorro en la gestión.
- Con el advenimiento de la economicidad y la deriva neo-weberiana de las reformas administrativas, el espíritu legalista que siempre ha inspirado la Administración parece haber recobrado vida e incluso legitimidad constitucional en las limitaciones financieras de matriz europea.
- La primacía de la economicidad denota una forma de legalismo de la eficiencia entendida como **exquisito cumplimiento de las normas de ahorro** y reducción de la deuda pública.
- **Para el funcionario, lo importante es no sobrepasar los límites legales de gasto y ya no tanto prestar un servicio o desarrollar una función.**