

A contemporaneidade e os desafíos do réxime xurídico da organización da Administración pública local

La contemporaneidad y los desafíos del régimen jurídico de la organización de la Administración Pública Local *

The organization of Public Administration: its contemporaneity and its challenges

47 Regap

CIRO DI BENATTI GALVÃO

Abogado. Profesor de Derecho Constitucional y de Teoría del Estado del IPTAN

Profesor de derecho del consumidor en la Facultad SENAC-Minas
Maestro en Ciencias Jurídico-Políticas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa (FDUL - Portugal)

Especialista en Ciencias Jurídico-Políticas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa (FDUL - Portugal)

Licenciado en Derecho por la UFJF (Brasil)

Miembro de la Academia Barbacenense de Ciencias Jurídicas (ABCJ) y del Consejo Editorial de la *Revista de la Procuraduría General de Justicia del Municipio de Juiz de Fora* - RPGMJF (Brasil)

dibenatti@yahoo.com.br

Recibido: 09/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Resumo: *A dinámica da evolución político-social dos séculos XX e XXI impuxo ao contexto comprensivo da Administración pública local, principalmente, no que respecta á súa organización, certos desafíos pendentes de solución. Non hai como negar tal afirmación. A propia organización administrativa estatal necesita ser estudada sobre o enfoque de novos parámetros. O obxectivo deste artigo é, consecuentemente, facer corresponder á organización pública das localidades administrativas novos elementos comprensivos hábiles para facelas máis proactivas, eficientes e adecuadas á contemporaneidade da realidade vivida. Adoptándose a investigación teórica, apoiada no método dedutivo, chegouse á conclusión de que os elementos paradigmáticos novos deben ser engadidos á organización administrativa para que esta estea en conformidade coa realidade contextual actual determinada polo fenómeno da gobernanza pública.*

Palabras clave: *Administración pública; organización; desafíos; gobernanza pública.*

Resumen: *La dinámica de la evolución político-social de los siglos XX y XXI ha impuesto al contexto comprensivo de la Administración Pública local, principalmente, en lo que respecta a su organización, ciertos desafíos pendientes de solución. No hay como negar tal afirmación. La propia organización administrativa estatal necesita ser estudiada sobre el enfoque de nuevos parámetros. El objetivo de este artículo es, consecuentemente, hacer corresponder a la organiza-*

* Artículo basado en el estudio publicado originalmente por RPGMJF (Brasil).

ción pública de las localidades administrativas nuevos elementos comprensivos hábiles para hacerlas más proactivas, eficientes y adecuadas a la contemporaneidad de la realidad vivida. Adoptándose la investigación teórica, apoyada en el método deductivo, se llegó a la conclusión de que los elementos paradigmáticos nuevos deben ser añadidos a la organización administrativa para que ésta esté en conformidad con la realidad contextual actual determinada por el fenómeno de la gobernanza pública.

Palabras clave: *Administración Pública; organización; desafíos; gobernanza pública.*

Abstract: *The advent of reality determined by the changes of the XX and XXI centuries has imposed certain challenges that must be overcome related to understanding the context of local public administration, especially with regard to its organization. There is no denying that claim. Therefore, the local public administrative organization itself needs to be studied from the standpoint of new parameters. This is the challenge of this article: to make correspondence between local public administrative organization and new and skillful elements to make it more proactive, efficient and appropriate to the contemporary reality experienced. Adopting the theoretical research, based on the deductive method, came to the conclusion that new paradigmatic elements must be added to the administrative organization so that it is in affinity with the contextual reality determined by current public governance.*

Key words: *Public Administration; organization; challenges; public governance.*

Índice: *Introducción I) La organización administrativa: el contexto de cambios II) El abordaje paradigmático de la organización administrativa contemporánea III) La posición de las estructuras administrativas delante del nuevo contexto IV) Conclusión V) Bibliografía citada*

Introducción

¿Qué se puede esperar de la estructura organizativa local de la Administración Pública (en sentido amplio) en el reciente contexto en que los cambios de mentalidad y de gestión en relación a la eficiencia se presentan como desafíos cruciales para una real conformación social positiva? ¿Hay nuevos parámetros que puedan ser establecidos o que merezcan ser potenciados, haciéndose responsables por la mejoría de la actuación administrativa a partir de la perspectiva organizativa? ¿Hay, por otro lado, parámetros que necesitan ser superados en los términos de la organización administrativa? ¿Cuáles serían? ¿Cómo las municipalidades se han comportado delante de ese nuevo contexto que se presenta?

Estos cuestionamientos han sido objeto de reflexión personal, desde hace algún tiempo, pues no se verifica que hayan tenido la debida y adecuada consideración por buena parte de los estudiosos del Derecho Administrativo, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito nacional brasileño.

Sin embargo, independientemente de las fronteras geográficas, una certeza debe señalarse con carácter general: la necesidad de superación tanto de las perspectivas comprensivas de encuadramiento del Derecho Administrativo como de los arquetipos o modelos de su actuación, hasta ese entonces tradicionales, reflejo de la realidad del Derecho Administrativo del siglo XIX y que con el tiempo fueron volviéndose obsoletos e insuficientes para responder concretamente a las necesidades, a los cambios y a los desafíos sociales verificados intensivamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, perdurando continuamente hasta los días actuales.

Es en este contexto de cambios significativos, unidos, principalmente, al fenómeno de la mundialización, con reflejos tanto económicos como sociales, se busca concretar la noción de buena gobernanza pública, que la importante temática de la organización administrativa del Estado se impone. Poco se ha escrito al respecto y mucho lo que puede debatirse al

respecto. He ahí la propuesta del presente artículo: partir de nuevas perspectivas jurídico-administrativas buscando su sintonía con el desafiante contexto contemporáneo de los Estados establecidos en el contexto jurídico internacional.

Capítulo I. La organización administrativa y el contexto de cambios

La proactividad de la Administración Pública de los Estados contemporáneos, (oponiéndose a la inadecuación del reglamento jurídico-administrativo de los siglos XIX e inicio del siglo XX) se ha referido al imperativo de la búsqueda de nuevos tratamientos analíticos por parte de la dogmática administrativista del siglo XXI, dirigiéndole el alcance de nuevos institutos y de nuevas categorías aptos para mejorar la respuesta a los desafíos que le son propios, desafíos que ofrecen un notable potencial de complejidad.

Sergio Guerra (2009, p. 32) desarrolla su pensamiento en este sentido, observando que el derecho administrativo de la actualidad debe acompañar a las características y a los riesgos por los cuales la sociedad contemporánea pasa y que, por eso, la necesidad de reescribir las categorías, fórmulas e institutos jurídicos acaba siéndole impuesta.

No obstante, antes de eso, merece destacarse el hecho insuficientemente discutido o puesto en pauta de discusión, referente al delineamiento de la propia estructura administrativa, o sea, de su organización. También la misma está condicionada, siendo fuertemente influenciada por la disciplina dada al Derecho Administrativo. Los cambios que se introduzcan en esta rama del Derecho, ciertamente, acabarán derivando en cambios sociales, pudiéndose, entonces, mencionar la necesidad de nuevos institutos, categorías o herramientas de Derecho Administrativo.

Absorbiendo los influjos surgidos de los cambios y de las necesidades sociales más urgentes y actuales, la ciencia del Derecho Administrativo, principalmente en lo que respecta al establecimiento de su estudio, invariablemente tiene que pasar por transformaciones que irán desde una perspectiva externa referida, principalmente, al alcance de buenos resultados en su actuación concreta de conformación social (siempre con fundamento en la persecución del interés público), hasta una perspectiva interna, igualmente importante, oportuna y significativa, relativa, básicamente, al modo de su organización. Se percibe, sin embargo, que no son perspectivas dispares, sino complementarias, estando intrínsecamente relacionadas, visto que solamente a partir de cambios estructurales y significativos en el ámbito interno, atentos o en afinidad con los propósitos de la complejidad social, resultados también de acuerdo con la realidad social circundante pueden ser generados o alcanzados. Son las dos caras de una misma moneda.

Se da la razón, por lo tanto, al pensamiento expuesto por el jurista portugués Luís Filipe Colaço Antunes (2001, p. 42) para quien la Administración Pública debe ser vista, de manera amplia, principalmente como un instrumento utilizado por el orden jurídico estatal para satisfacer intereses estimados, sensibles y hasta vitales a la comunidad, haciéndose innegable que para atender a tal desiderata, debe haber una estructuración o una organización adecuada en ámbito interno. No se llega a buenos resultados públicos, dedicados a la mejoría social, si no hay la correspondiente adecuación organizativa en términos administrativos.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

¿Empero, qué exactamente se pretende decir al referirse a la expresión 'organización administrativa'? ¿Cuál es su adecuada comprensión? En conformidad con el pensamiento del profesor Marcello Caetano (2010, p. 174), se puede decir que la comprensión semántica de la expresión 'organización' está relacionada a la disposición de ciertos elementos capaces o hábiles de alcanzar un cierto fin u objetivo, de acuerdo con un orden estable que garantice la adecuada integración y coordinación de determinada actividad humana. Se percibe, entonces, que *la inclinación teleológica* (con fundamento en un orden que propicie el ejercicio adecuado de una actividad) *le es inherente y significativa*.

Trayendo tal razonamiento al ámbito del Derecho Administrativo, se obtiene que en el contexto propio la Administración Pública, la cuestión organizativa está, por lo tanto, presupuesta por la verificación de la existencia de unidades funcionales (o como se prefiere denominar: 'elementos-medio') que deben armonizarse¹, de alguna manera y con fundamento en la juridicidad administrativa, en la conformación de determinada finalidad pública. Sustentando tal razonamiento, se tiene la visión siempre lúcida del Profesor José Carlos Vieira de Andrade (2011, p. 74), al alertar la debida captación de su sentido al exponer que la expresión organización administrativa está relacionada al "conjunto estructurado de unidades organizativas que desempeñan, a título principal, *la función administrativa*", acrecentándose a esto, especialmente, su vocación para el incremento de la "actividad jurídica externa" de la Administración Pública.

Al referirse al término "unidades organizativas", se cree que el prestigiado autor pretendió dar énfasis, inicialmente, a la existencia de entes dotados de personalidad jurídica pública, a las cuales denomina de 'personas colectivas de derecho público'(2011, p. 74) que, necesariamente, tiene como finalidad exclusiva la prosecución de intereses clasificados como públicos-administrativos, disponiendo, en regla, de determinados poderes, estando, igualmente, sometidos a determinados deberes públicos.

Pues bien. No hay que discordar del posicionamiento presentado, hasta entonces, por el eminente Catedrático de la Universidad de Coímbra. Sin embargo, el propio autor complementa su raciocinio al referirse, más adelante, a las "tendencias actuales" (2011, p. 100) vividas por la organización administrativa estatal contemporánea. Inseridas en su estructura están los entes igualmente dotados de personalidad jurídica, no necesariamente con derivación jurídica de derecho público, sino que ejercen o están cada vez más dedicados a ejercer, de forma adecuada, y con la correspondiente sumisión a alguna especie de control, funciones públicas hábiles para atender al interés público o a intereses de relevancia social.

He ahí la razón por la cual se cree que también esos entes (amparados en su formación por parámetros de principios expuestos abajo) deben ser tipificados como "unidades organizativas" vinculadas a la Administración Pública. Así, la cuestión organizativa de la estructura administrativa estatal como un todo debe abarcar nuevos actores aptos para potenciar y mejorar el ejercicio y la correspondiente gestión de la función pública.

Y no causa extrañeza que así sea. Después de todo, los desafíos relativos a la perspectiva interna u organizativa de la estructura de la Administración Pública actual y que merecen

1 Aquí, la armonización está relacionada tanto con la complementación de cierta actividad administrativa centrada en el enjuiciamiento de algún objetivo vinculado al interés público, como con la mera abstención de interferencia en la actividad para ser ejercida por otra de manera que este mismo fin sea adecuadamente alcanzado.

ser señalados, de lo que dicen al respecto, básicamente, sobre la necesidad de alteración de la *mentalidad acerca de la gestión pública* (hoy, fuertemente influenciada por la noción de gobernanza pública) y además de la *adopción de otros parámetros de principios (principiológicos) e institucionales* que puedan guiar esa misma mentalidad, haciéndose responsables, por la adopción de nuevos métodos y/o institutos de actuación administrativa concreta. A cada uno de esos aspectos se pasará a tejer algunas significativas consideraciones, y no obstante precisas.

Con relación a las formas comprensivas de gestión pública y a la mentalidad a ella vinculada, se cita, por ejemplo, la necesidad de ser superada la perspectiva de carácter excesivamente burocrática que hacía al Estado un todo inflexible, y al mismo tiempo, inapto o incompetente en la solución de la carga sustancial de demandas sociales o problemáticas de relevancia pública.

Bresser Pereira (2006, p. 241), recordando el éxito traído por el tipo de administración pública de carácter burocrático y de base esencialmente weberiana en lo que se refiere a la superación de los males del anterior modelo patrimonialista de gestión pública, en el cual se verificaba la nítida confusión entre el patrimonio (en sentido amplio) público con el individual o particular del rey (fuente de situaciones de nepotismo y corrupción), señala hacia su insubsistencia, en una escala evolutiva, a partir del siglo XX con el advenimiento del Estado Post-Social.

Delante del complejo crecimiento de las demandas y/o exigencias sociales, el modelo burocrático se volvió lento, autorreferido y muy poco orientado para el atendimento de las necesidades colectivas de forma eficiente; inclusive, y principalmente, en lo que respecta a las más esenciales o básicas (BRESSER PEREIRA, 2006, pp. 241 y 242). El Estado y su pública administración pasaron a tener que enfrentar una seria crisis de eficiencia, en el sentido de que las referidas demandas de cuño social tenían un coste financiero elevado, casi que exponencial a punto de no permitir que, al mismo tiempo, se verificase la calidad adecuada de los servicios efectuados. Se verificaba una seria distorsión entre el binomio 'eficiencia - calidad técnica' del servicio para ser realizado socialmente por el Estado.

Igualmente importante, y fuertemente comprometida por el desajuste entre el referido binomio, se tiene la necesidad de satisfacción social vinculada, básicamente, a lo que Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 105) denomina de "visión funcionalista del Derecho Administrativo". Se presencia la necesidad de atribuir un enfoque a la capacidad del Derecho Administrativo de producir no cualesquiera resultados, sino resultados legítimos (que se justifican mediante aceptabilidad social espontánea) y de utilidad comprobada para la colectividad.

En ese sentido, no se hace difícil visualizar que, a partir de la realidad o del contexto post-social, específicamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, formas alternativas de composición de las características de la gestión pública en su generalidad y en diversos niveles gubernamentales pasaron a tener cada vez más relevancia. Aproximándose de ese mismo razonamiento, se tiene la visión de Moreira Neto (2008, pp. 105-106) para quien mejor sería hablar de "organizaciones administrativas funcionalmente orientadas" que deben buscar una medida adecuada de concentración para hacerse eficientes.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Se cree que con tal colocación el autor pretende decir que las formas organizativas de cuño administrativo acaban por presuponer métodos o instituciones muchas veces de agregación de esfuerzos, sean ellos cuales fueran (públicos, privados o mixtos) para hacerse hábiles para producir buenos y pertinentes resultados públicos.

Innegable y urgente se presentó, entonces, el cambio de foco. La búsqueda por la eficiencia administrativa, relacionada no solo con los costes de los servicios efectuados, sino igualmente, con los resultados alcanzados y condicionados, obviamente, por la satisfacción de los intereses individuales y de relevancia social (comprobada, a su vez, por la real utilidad que tales resultados puedan tener) pasó a ser un tónico crucial para la subsistencia o preservación de la idea de buena gestión pública.

De esa manera, se dice que la realidad actual de la Administración Pública viene siendo pauta, esencialmente, por la noción de la gobernanza pública, efusivamente tratada en ámbito externo, pero con tratamiento refractario y con pocas referencias en la realidad jurídica brasileña.

Se trata, objetivamente hablando, de un *fenómeno relativamente nuevo que*, viniendo de los procesos de globalización iniciados en la década de 90 del siglo XX, *cuida básicamente a las cuestiones de resolución* (en sentido amplio) o *conformación de problemáticas de cuño político-administrativo*, ganando sobrellevada importancia en términos de procedimientos decisorios en el ejercicio de la función pública, y además, en la realización o concretización de la actividad administrativa, *propiciando el brote de una nueva mentalidad analítica y resolutive* (principalmente, en el ámbito del Derecho Administrativo denominado “global” —expresión usada con pertinencia por Sabino Cassese—, pero que necesariamente, posee reflejos administrativos internos en las realidades estatales).

Se puede decir que tal pensamiento en términos de *gestión* guarda proximidad esencial con la noción de *buena administración pública* al tratar, generalmente, las necesidades de elaboración racional de decisiones de cuño administrativo, especialmente, las relacionadas al atendimento y/o a la mejoría de los intereses públicos o socialmente relevantes.

Así, se afirma, indudablemente, que esos mismos intereses, actualmente, solo pueden desarrollarse de forma adecuada y partir de la realidad administrativa de organización interna, mediante el refuerzo y, también, la adopción de nuevos paradigmas o vectores de principios (principiológicos) coherentes con el contexto de la gobernanza pública. Se pasa, por lo tanto, a la indicación de tres de esos paradigmas, considerados de fundamental importancia para el ámbito de la estructura organizativa de los Estados contemporáneos.

Capítulo II. El abordaje paradigmático de la organización administrativa contemporánea

Conforme se ha mencionado en el apartado anterior, se percibe que la estructura estatal en términos de organización y del establecimiento de unidades elementales aptas y dirigidas al establecimiento y a la mejoría de resultados públicos, mediante actividades de relevancia social, presupone, dentro del contexto de la gobernanza pública moderna, nuevos parámetros de principios (principiológicos), responsables por la ‘vestimenta’ adecuada para ser dada a la organización administrativa del Estado.

Se priorizará el análisis de la descentralización, de la subsidiariedad y del consenso administrativo, por entenderlas como normas-principio que, relacionadas entre sí, vienen proporcionando mejores resultados prácticos en términos de organización administrativa, con reflejos inmediatos sobre los procesos de buena gobernanza pública.

Con relación a la descentralización administrativa, se dice que se trata de un principio, *cuya relevancia y pertinencia en términos de aplicación se ha revelado más incisiva y necesaria en el contexto público actual*. Entendida, inicialmente, como método de distribución de competencias políticas, legislativas y administrativas con vistas al combate al centralismo o a la centralización decisoria. Sin embargo, no es solo eso. En conformidad con la contemporaneidad jurídica en la cual incide, la descentralización debe ser comprendida como *elemento normativo de pluralidad de la organización del poder estatal* (en sentido amplio) con vistas al desarrollo más adecuado del interés público, mediante “descongestión o fraccionamiento de poderes entre diferentes entidades públicas”, pudiendo asumir “diferentes configuraciones tipológicas” (OTERO, 2010, pp. 142 y 143).

Un pertinente ejemplo puede ser verificado a partir de la tipología político-administrativa, en la cual se verifica el fraccionamiento tanto del poder administrativo como del propio poder político (como es constatado en la realidad federativa brasileña), o meramente, la tipología administrativa, en la cual es constatado el fraccionamiento de las simples atribuciones integrantes de la función administrativa a entes personalizados diversos del ente central (se piensa en las actividades de las empresas públicas; de las concesionarias de servicio público, etc.).

En cualquiera de esas modalidades, lo importante es que se está delante, principalmente, de la *pulverización* o de la *pluralización del ejercicio de la función administrativa del Estado*, sea este formalmente considerado unitario o federal. Después de todo, considerándose el significativo y coherente pensamiento del Profesor Alexandre Santos de Aragão (2012, p. 106), sin la división interna de competencias con la respectiva atribución del ejercicio de funciones administrativas, por entidades autónomas, pero detentoras de personalidad jurídica propia, “no sería posible a la Administración Pública” como un todo “actuar adecuadamente en la sociedad compleja y pluralista que poseemos”.

Se dice que es para optimizar o perfeccionar las actividades administrativas estatales, bien como para garantizar que haya, en forma concomitante, no solo el alcance de mayores posibilidades de eficiencia de los servicios efectuados, sino también, a su aproximación de las poblaciones (fenómeno que se denomina de democratización de la actividad administrativa), propiciándose, inclusive, mayor participación social en los procedimientos decisorios, que la descentralización administrativa en sentido amplio viene siendo adoptada como principio de la organización administrativa estatal² de fundamental incidencia.

Fuertemente unida a los procesos descentralizadores en ámbito administrativo, se tiene la incidencia de la noción de la subsidiariedad administrativa. La expresión está relacionada a la capacidad y a la eficiencia de determinada organización político-administrativa en ejercer sus funciones, competencias o incumbencias de manera autónoma sin la intervención de otro ente, debiendo las estructuras mejor preparadas y/o estructuradas asumirlas, solamen-

2 En este sentido, hay que conferir la obra del Profesor Fernando Alves Correia (2001, pp. 24-25) en que ese papel atribuido a la descentralización administrativa es sobrelevado.

te, cuando haya la comprobación de su ineficiencia o insuficiencia en determinado ámbito gubernamental.

La subsidiariedad es muy bien analizada por Gomes Canotilho (2003, p. 363), al aseverar que se trata, al mismo tiempo, de un principio estructuralmente relacional, basado en “esquemas de relación constituidos entre entidades diversas” y también, de un principio de preferencia, al disponer que las decisiones deban ser tomas por el ente que guarda mayor proximidad con el ámbito social. Sin embargo, como será visto, para que pueda ser dada relevancia y aplicabilidad a la preferencia de ámbito de actuación, muchas veces los entes deberán valerse de otro importante principio para resguardarla, principalmente en contextos complejos como el actual. Se refiere a la forma consensual.

Una vez fortalecidas las necesidades de diversificación y de intervención pluralizada de actores, así como la incidencia práctica de la idea de subsidiariedad administrativa, preservándose y estimulando la proximidad de la estructura administrativa junto a los deseos de la sociedad civil para la adecuada marcha del interés público, con lucros en términos de externalidades positivas para el contexto social, hablándose, pues, en organización administrativa plúrima, se indaga cómo esa perspectiva pluralizada y con base en la subsidiariedad podrá sustentarse y cuál es la dinámica para ser concretizada para que pueda subsistir. Ciertamente, el cuestionamiento traído a reflexión busca algún margen de explicación en la igualmente importante incidencia de la noción de consensualidad administrativa.

Debe ser subrayado con relación a este punto, que el consenso o el acuerdo administrativo aunque sea deseable para el perfeccionamiento del acto administrativo, no puede sustituir, de forma aleatoria, a la actuación unilateral de la Administración Pública. Debe ser incentivada, fomentada, haciéndose un *concepto principiológico unido al modo de ejercicio de la función y de la actividad administrativa*; no se trata, por lo tanto, de un concepto absoluto y sustitutivo, siendo, en verdad, un concepto para ser sumado, acrecentado a otras formas de actuación administrativa.

En este sentido, prudentemente es observado por los juristas españoles Eduardo Garcia de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (1999, pp. 664-5) que el régimen de consenso debe ser realizado en virtud de autorización legal y en conformidad con determinadas circunstancias específicas que permitan que sea tenido como un régimen positivamente útil, y también, necesario.

Tal concepto aún tratado de manera incipiente (principalmente, en términos prácticos) es de suma importancia para la formulación y atribución de racionalidad a las decisiones administrativas en un contexto de gobernanza pública. Se quiere decir con eso que mediante su previsión legal, así como mediante su utilización más frecuente (y en hipótesis aconsejables) habrá mayores posibilidades de maduración tanto del procedimiento administrativo decisorio como de los propios resultados que deben ser alcanzados.

La racionalidad presente en el consenso está, justamente, en la posibilidad de (mediante intervención pluralizada, debatida y argumentada entre una inmensidad de participantes en el procedimiento de elaboración decisoria) alcanzar acuerdos (aunque sean aproximados) respecto a determinadas temáticas y problemáticas ávidas o que carecen de tratamiento jurídico-administrativo pertinente, alejándose, por lo tanto, del trazo marcante de la unila-

teralidad de la actuación administrativa y de la dogmática decimonónica que la regía en el pasado.

He ahí, por lo tanto, la relevancia de la incidencia del consenso en el ámbito organizativo o estructural de las Administraciones Públicas actuales. Dentro del escenario dogmático, y hasta en términos prácticos, podemos señalar situaciones exitosas de su concretización.

Se piensa, por ejemplo, en las diversas manifestaciones asociadas o asociables, elaboradas, dentro del escenario brasileño³, a partir de la Ley Federal 11.107/05 entre los entes públicos (principalmente, en términos intermunicipales, resaltándose, y sobrellevándose, la noción de subsidiariedad administrativa) para la formalización de una nueva entidad jurídica que a todos aprovecha con el intuito o la finalidad primordial de obtener resultados mejores en muchos sectores básicos, esenciales y fundamentales para muchos derechos de los que componen los parciales núcleos sociales directamente vinculados al ente público-político. Igualmente merece una valoración favorable, en la realidad portuguesa, la incidencia del instituto de las Asociaciones de Municipios, constituidas y regladas, más recientemente, a partir de la Ley 45, de Agosto de 2008.

Otra situación que, realizada de manera coherente, acaba por propiciar resultados públicos adecuados, al respecto de la constitución de las llamadas “asociaciones público-privadas” (inclusive, las realizadas en ámbito local, recomendándose la simbiosis entre el sector privado y el sector público local) en las cuales el consenso amplía su relevancia argumentativa, propiciando la simbiosis entre sectores no tan contrapuestos como lo eran anteriormente, cuando preponderaba la nítida dicotomía entre los sectores Público y Privado. El consenso administrativo los acerca, mediante el debate, evitándose la asunción de concretización o de búsqueda del interés público de forma singularizada en la figura exclusiva del Estado, sin siquiera, imaginarse la hipótesis de colaboración del hecho jurídico (fáctica) por el sector privado.

Capítulo III. La posición de las estructuras administrativas ante el nuevo contexto

¿Cómo este nuevo régimen normativo-principiológico se ha reflejado en las realidades de las estructuras locales de gobernación pública? ¿Es posible afirmar que hay una tendencia a la formación o constitución de una línea de pensamiento administrativo en ámbito local basado, cada vez más en la noción de descentralización administrativa de base subsidiaria con vistas al consenso en términos de solución de problemas urgentes de planeamiento urbano, tutela ambiental y gestión pública propiamente dicha y dirigida al alcance de externalidades sociales positivas?

Innegablemente, las localidades administrativas (municipios y autarquías locales, básicamente) han podido, a partir del contexto jurídico-administrativo mencionado inicialmente, presentarse (siempre y cuando tengan cierta creatividad viable jurídicamente) como signifi-

3 Se piensa, aún, en las denominadas Asociaciones Públicas portuguesas reglamentadas de manera más actualizada por la Ley 45/2008, del 27 de Agosto, así como en los llamados ‘*Conzorzi intercomunale*’ de la realidad jurídica italiana, en los ‘*Syndicat de Communes*’ del derecho francés, y finalmente, a título de ejemplificación, las llamadas ‘*Mancomunidades de Municipios*’ y los ‘*Consortios (asociaciones) Locales*’ del derecho español.



cativos ámbitos reguladores de complejas situaciones-problema, que carecen de conformación resolutoria urgente.

Amparadas en la noción más contemporánea de *multi-level governance*, las estructuras administrativas locales, se presentan como *locus* de realización más democrática en la captación de las necesidades sociales, filtrándolas para que puedan, de hecho, ser objetivo de una iniciativa gubernamental conformada, mediante, principalmente, la elaboración de políticas públicas específicas.

A fin de cuentas, el ámbito local es el contexto más inmediato de impacto de cualquier medida decisoria en términos administrativos; no teniendo sentido dejarlas aisladas en el procedimiento de elaboración y concretización decisoria. Si se divide de esa forma, sonaría incoherente, inclusive jurídicamente, delante de los nuevos parámetros principiológicos presentados.

Sin embargo, no basta que se llegue a la constatación de que las localidades administrativas sean necesarias para el perfeccionamiento decisorio del Estado (en sentido amplio). Hay que posibilitar las condiciones para que se hagan, de hecho, aptas para alcanzar o auxiliar en el cumplimiento de objetos y finalidades de relevancia social. Tales condiciones se reflejan, necesariamente, en los mecanismos que por ellas serán escogidos para concretizar sus decisiones. El incremento de nuevos paradigmas en términos de gestión pública visa, justamente, al incentivo creativo jurídicamente viable para que nuevos arreglos gubernamentales sean pensados y puestos en práctica en el ámbito local, haciéndolos indispensables, y si así fuera hecho, para el buen trayecto de la conformación social de determinado Estado.

En este sentido, acercándose a la intención propuesta en el presente artículo, se tiene la visión de Reinhold Zippelius, que precisamente observó que hay la necesidad constante de preservar y crear nuevos ámbitos de vida y de función (1997, p. 505), queriendo decir con esto que, por lo que nos parece, deba haber la necesidad de, desde que sea jurídicamente posible, que sean formulados contextos de bienestar administrativo, pensados y estimulados para existir, a manera de perfeccionarse, básicamente, derechos fundamentales localmente ejercidos y/o aprovechados. Tal realidad, ciertamente, no excluye a las localidades o ámbitos locales de la Administración Pública democrática.

Conclusión

Se pretendió atribuir un cuadro comprensivo justo, en términos de la composición estructural de la Administración Pública, a la deseable incidencia de la necesidad de mayor eficiencia, proactividad y legitimidad estatal. Tal marco exige, necesariamente, y cada vez más, la presencia participativa de las localidades administrativas.

Mediante la inserción o, aún más, a partir de la mejoría de determinadas directrices normativas de carácter principiológico, cuya funcionalidad es, justamente, servir de parámetros para el establecimiento de mejores contornos organizativos para el Estado, forzándolo a comportarse administrativamente de manera preventiva y programática, se constató la necesidad de superación de importantes aspectos hasta entonces regentes de la mentalidad administrativa del Estado: la centralización decisoria con la respectiva unilateralidad, responsables por la atribución de una hermeticidad organizativa improductiva, costosa y

en disconformidad con el contexto contemporáneo de obtención de un buen escenario de gobernanza pública.

En términos de las realidades jurídicas brasileña y portuguesa, puede ser dicho que mucho ya se ha pensado para hacer que haya un nuevo alineamiento o un ajuste en el marco de mentalidad en términos de gestión pública, evitándose el casuismo de la actuación administrativa del Estado, forzándolo a valerse, solamente, de institutos extremadamente unilaterales. A partir del anteproyecto de ley sobre la nueva organización pública brasileña son evidentes los serios contornos que la cuestión de la renovación administrativa pasó a presentar, llevando a la sistematización en términos de constitución de alternativos y viables comportamientos administrativos, cuya sostenibilidad se fundamenta, justamente, en nueva normatividad principiológica o, al menos, en el perfeccionamiento necesario e incuestionable de la ya existente.

Brasil, 2014

Bibliografía citada

- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Direito Administrativo e a sua Justiça no Início do Século XXI*. Coimbra: Almedina, 2001.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (coord.). 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 20
- CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2010.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CORREIA, Fernando Alves. *Alguns Conceitos de Direito Administrativo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 9ª ed., vol. I. Madrid: Civitas, 1999.
- GUERRA, Sérgio. Por um direito administrativo para o século XXI: a busca por novas categorias e novos institutos. In *Transformações do Estado e do Direito: Novos rumos para o Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português, vol. I - Identidade Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate