

## EL IMPACTO DE LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS LOCALES

Ciro di Benatti Galvão<sup>1</sup>

**Resumen:** El desarrollo local no se realiza de forma adecuada desde un punto de vista hermético y aislado. Así, actualmente, la organización administrativa de las entidades locales termina siendo un tema que requiere atención jurídica necesaria. Principalmente en términos de gobernanza pública adecuada y racional, que les exigen formas alternativas de estructuración para satisfacer las necesidades sociales que reflejan. Uno de los nuevos parámetros a seguir es la idea de subsidiariedad, basada en la noción técnica de consensualidad administrativa, aplicada en ámbito local, teniendo como referencia, por ejemplo, en la realidad brasileña, la figura de los "consórcios públicos".

**Palabras clave:** organización administrativa; Gobernanza pública local; desarrollo local; "consórcios públicos".

¿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?

Antes de responder a esta pregunta, hay una necesidad de identificar y comprender el contexto en el que se hace. En otras palabras, implica trabajar el concepto técnico de la gestión pública (gobernanza pública) y el impacto que este nuevo parámetro tiene en el análisis del derecho administrativo, en particular en los principios que se aplican a la contemporánea Administración Pública.

Se puede hacer avanzar el argumento de que la nueva gestión pública ha tenido una influencia significativa sobre la subsidiariedad administrativa y también sobre la

---

<sup>1</sup> Abogado. 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 Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Juiz de Fora (UFJF- Brasil). Profesor de Derecho Constitucional, Administrativo y de Teoría del Estado del IPTAN. Miembro de la Academia Barbacense de Ciencias Jurídicas (ABCJ) y del Consejo Editorial de la Revista de la Procuraduría General del Municipio de Juiz de Fora (RPGMJF). [dibenatti@yahoo.com.br](mailto:dibenatti@yahoo.com.br)

idea de consensualidad administrativa. La gobernanza pública renova la comprensión del primer principio y da más espacio para la aplicación de lo segundo.

Como hemos dicho en otra ocasión<sup>2</sup>, para la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas, el término "gobernanza pública" no es tan contemporánea como piensas y trae consigo una serie de significados, que variará en función del enfoque que se persigue (económica, financiera, social, administrativo, corporativo, etc.) y de acuerdo con el contexto en cuestión (internacional, nacional, regional, local).

Ya la "Comisión para la Gobernanza Global" (The Commission on Global Governance), constituida en 1992 elaboró en 1995 un informe titulado "Our Global Neighborhood" en el que da más detalles sobre la noción de la gobernanza pública y ella viene a ser visto como

the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest<sup>3</sup>

En términos doctrinales y de acuerdo con la relevancia del pensamiento de la professora lusitana Doctora Maria da Gloria García, la gobernanza pública debe ser analizada como un método procesal de la actividad gubernamental capaz de estimular o excitar la creatividad gubernamental pública (con el apoyo, por supuesto, del concepto de legalidad), proporcionando el surgimiento de soluciones alternativas ya menudo más adecuado para las cuestiones prácticas y problemáticas de la vida cotidiana para que podamos llegar a la introducción de la racionalidad en un entorno social aparentemente caótico, debido a la complejidad en la que se inserta. Esta es la definición que se adopte en este texto<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> GALVÃO. Ciro di Benatti. A releitura da autonomia administrativa local pela noção de governança pública: a contemporaneidade da correlação. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 13, nº45, p.41-58 jul./set. 2012.

<sup>3</sup> Cfr. COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

<sup>4</sup> Idem, ibidem, p. 43-44.

Está claro, pues, que se trata de un concepto relacionado o asociado, finalisticamente, con la búsqueda de la racionalidad de la elaboración de la decisión pública y que, al aceptar el desarrollo y la aplicación de nuevos métodos y alternativas a la conformación de los problemas sociales, es susceptible a la intervención plurissubjetiva, rechazando cualquier determinación exclusivamente unilateral o centralizado. Otro punto de vista, desde el contexto actual, no parece tan coherente<sup>5</sup>.

Pues bien, si el proceso de gobernanza pública requiere una intervención gubernativa plurizada y si autoriza la creatividad de gobierno, ¿por qué no aplicar estas ideas a las realidades municipales para que puedan mejorar su capacidad de gobierno autónomo, a fin de no entrar en la extrema dependencia de la esfera del gobierno central?

La actual situación económica y financiera de muchos municipios (en la mayoría de los países) es frágil e indefensa ante el crecimiento exponencial de las demandas sociales que buscan soluciones más inmediatas en las esferas de gobierno locales (debemos recordar que la vida, en todos sus aspectos más significativos, se produce en la práctica en las ciudades).

Sumado a la falta de recursos financieros para pagar los servicios o para invertir socialmente, se enfrenta también a la ausencia de capacidad técnica adecuada para superar los problemas sociales urgentes. Este escenario requiere la asistencia en términos de transferencias financieras, lo que perpetúa la dependencia económica y financiera y, sobre todo, la dependencia política.

Así, para evitar una situación de esclavitud gubernamental, si se verifica que hay defectos o omisiones en el manejo racional y eficiente de asuntos – tales como (se refiere, aquí, a la realidad brasileña) la planificación urbana, el transporte público, el sanitarismo, el saneamiento urbano, la salud pública, la distribución y el tratamiento de los recursos hídricos (agua) – directamente y de forma independiente por cada entidad municipal, no hay otra salida o solución a menos permitirse que medidas alternativas sean tomadas, pero con el apoyo legal y constitucional, con el fin de evitar

---

<sup>5</sup> Idem, ibidem, p. 43-44.

que los municipios desprecie la propia voluntad constitucional y para que puedan seguir cumpliendo con el objetivo de trabajar por el desarrollo del Estado.

En este sentido, la gobernanza pública contemporánea es capaz de renovar la comprensión de la idea de subsidiariedad administrativa de la siguiente manera: se sabe que en términos legales subsidiariedad exige la resolución de problemas y toma de decisiones por parte de entidades que están más cerca del ciudadano, de manera que las entidades o estructuras más grandes operan sólo cuando las estructuras más pequeñas no absorben adecuadamente este objetivo.

Bueno, ¿cómo se correlacionan las expresiones? Se puede decir que a partir de la noción de gobernanza pública expuesta arriba la idea de subsidiariedad administrativa termina siendo conservada, ya que los órganos de gobierno locales cuando actúan conjuntamente (y no aisladamente) terminan impidiendo al órgano de gobierno central de actuar en su lugar, sustituyéndolos en la toma de decisiones pública administrativa. Se conserva la capacidad de la actividad municipal, más cerca de las demandas de la población local, lo que minimiza significativamente la esclavitud política y administrativa antes citada.

Del mismo modo, la noción de gobernanza pública fomenta más la existencia continua de la idea de consensualidad administrativa, ya que se garantiza que exista una sinergia entre los organismos locales, dispuestos a resolver las cuestiones problemáticas que afectan a su población de manera concertada, basados en discursividad, en el diálogo interadministrativo. Como es un proceso de toma de decisiones, se cree que es un proceso sinérgico, de intercambio de experiencias de modo que la decisión final sea el mejor posible. Esta sinergia se hace con el diálogo, evitando decisión unilateral.

Sin duda, se puede decir que la dialéctica administrativa, ejercida conjuntamente por más de un órgano de gobierno local, hace que la formulación de técnicas alternativas relacionadas con la búsqueda de las decisiones administrativas con mayor calidad y eficiencia sea más propicia.

Al mismo tiempo, el fomento de la acción administrativa plural garantizada por el diálogo interadministrativo resulta ser una forma importante de racionalizar los recursos financieros y asegurar que las autoridades locales se vuelven más atractivos en términos de inversión, incluidos los extranjeros. Las posibilidades de mejora de la calidad social de la vida también aumentan, beneficiándose cada gobierno local participante de la estructura sinérgica establecida.

Así si la idea de subsidiariedad siempre justifica la distribución de competencias y responsabilidades con el fin de poner freno a la excesiva concentración de poder, las localidades ganan proyección en términos de asunción de competencias, a hacerem uso de la consensualidad administrativa con el fin de contribuir a la mejora del interés público. En el caso de las asociaciones de ámbito municipal, la intervención de las esferas gubernamentales más cerca de los contextos sociales y que si muestran capaces, de alguna manera, de mejor servir a los propósitos públicos, ha ganado resonancia innegable.

Ejemplo de situaciones que reflejan este comportamiento administrativo se encuentra en la figura de "consórcios públicos" regulado en el ordenamiento jurídico brasileño, mediante el establecimiento de la ley de 11.107 de 2005 y con más detalles a través del Decreto 6.017 de 2007. Estos documentos legales, a partir de los lineamientos establecidos por la Enmienda Constitucional Nº 19 de 1998 que modificó la redacción del art. 241 de la Constitución brasileña de 1988, de un modo significativo, han traducido un cambio en la la organización administrativa del Estado en su conjunto. Tales documentos legislativos innovan en la realidad jurídica brasileña porque garantizan existencia de personalidad jurídica a la figura consorcial, dándole plena capacidad jurídica, sobre todo en términos financieros y administrativos.

Aunque una amplia aplicación del instituto legal (se puede hacer entre los Estados miembros entre sí, los Estados miembros y Municipio o entre el Gobierno Federal y los Estados miembros), parece que el consorcio público ha ganado más resonancia cuando se aplica al ámbito municipal, es decir, cuando se hace entre varios municipios.

La razón o explicación parece evidente como se señaló anteriormente: el día a día se realiza con más claridad y nitidez en ellos. En ellos los problemas se hacen sentir de manera más inmediata. Por lo tanto, es natural esperar que la solución de estos problemas tienen en ellos un marco inicial. Si ellos no pueden resolver de forma independiente, es importante permitirles el uso de mecanismos alternativos para que no se sientan cómodo en términos de asunción de responsabilidad y compromiso con la comunidad. La participación de las autoridades locales en el proceso de decisiones públicas de ser, en la mayor medida posible, alentado o estimulado. No sólo para preservar la noción de subsidiariedad, sino también la noción misma de la propia legitimidad del Estado.

Además de permitir que las entidades municipales siguen teniendo importancia en la definición de las decisiones públicas (preservando por tanto la subsidiariedad administrativa), la figura del consorcio público les permite buscar soluciones basadas en el consenso, en el discurso, a través de la llamada "carta de intención", un documento que establecerá por ejemplo, la zona geográfica cubierta por el desempeño del consorcio público así como sus objetivos, las inversiones financieras y técnicas, etc.. Todas estas definiciones, se hacen a través del diálogo interadministrativo.

En términos concluyentes se puede decir que la gestión pública actual refleja la necesidad de cualquier Estado (ya sea individual o plural) adoptar mecanismos basados o inspirados en métodos de descentralización administrativa (ejemplo de los consorcios públicos) con el fin de cumplir con las metas más amplias de desarrollo, mejorar la calidad de vida, la integración social, etc. Vinculados a la descentralización administrativa, tenemos hoy contemporáneos principios administrativos que proporcionan la actualización de la organización administrativa del Estado. Tanto la subsidiariedad como la consensualidad administrativas reforan la noción de descentralización administrativa en términos de organización y al mismo tiempo representan un fortalecimiento argumentativo de los ideales adoptados por la nueva gestión pública, principalmente la construcción o preparación de las decisiones públicas concretas, de base pluralizada y participativa, evitando la excesiva

centralización y el unilateralismo administrativo. Actualmente, esto refleja lo que se llama “racionalidad administrativa decisional”.

Ante este escenario, no pueden las realidades administrativas locales dejar de cooperar con esta nueva visión sobre la gestión pública porque son actores públicos que no sólo realizan la voluntad constitucional del Estado, pero, también, los actores que comparten la responsabilidad por el mantenimiento de la legitimidad del Estado. Las realidades municipales no deben abstenerse de participar, actuar. La responsabilidad de la buena decisión administrativa debe ser compartida, es decir, depende de ellos también. Por lo tanto, mecanismos de acción en el que los municipios tengan participación deben ser alentados para que haya mejoras en el interés público más inmediato.

Brasil, Enero 2015