

CHARLA MAGISTRAL SOBRE PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y DERECHO ADMINISTRATIVO

Organizador:

Contraloría General de la República

Expositor:

Riccardo Ursi

Fecha:

1 de junio de 2023

Lugar:

Contraloría General de la República con transmisión virtual simultánea

La perspectiva jurídica de la eficiencia de la Administración pública

Exposición de Riccardo Ursi¹

El filósofo estadounidense John Rawls dijo que la eficiencia de la organización social es una de las condiciones previas para conseguir una comunidad humana aceptable. Si eso es cierto, puede decirse que la eficiencia de la organización de la colectividad es uno de los requisitos previos para satisfacer los intereses colectivos y, por lo tanto, desde ese punto de vista resulta ser un problema jurídico.

Con respecto a la Administración pública, eso se traduce en los momentos jurídicamente relevantes, con arreglo a los cuales el funcionamiento de aquella

¹ Es doctor en Derecho de la Università degli Studi di Palermo, profesor de Derecho Administrativo y de Derecho de la Seguridad Pública de la Università degli Studi di Palermo.

interactúa, mediante el derecho positivo, con las condiciones y exigencias consistentes y variables que están relacionadas, de manera concreta y dinámica, con la realidad efectiva en su dimensión política predominante.

Esa introducción muy compleja conduce a una pregunta fundamental ¿de qué hablamos cuando nos referimos a la eficiencia de la Administración pública?

Eficiencia es un término muy complejo, ambiguo, 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 (Waldo, 1948: 191).

Esta es una definición que fue teorizada entre los años 40 y 50 por las doctrinas estadounidenses. 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 para la doctrina jurídica, a partir de finales de los años sesenta.

Esta idea de eficiencia productiva hoy en día se asume como una connotación etimológica de la eficiencia de la Administración pública. Pero, en su sentido técnico, es, en su mayor parte, desconocida por el pensamiento liberal del siglo XIX, el que, sin embargo, no ignora el significado de eficiencia administrativa.

El filósofo inglés Jeremy Bentham decía que es fundamental, junto con la separación de los poderes, una distribución adecuada de estos y una capacidad apropiada de los funcionarios que ejercen dichos poderes.

La eficiencia se manifiesta en la adecuación a un fin, es decir, en la capacidad potencial de alcanzar un objetivo. No es casualidad que, al menos hasta finales del siglo XIX, las palabras «eficiencia» y «eficacia» se consideraron prácticamente como sinónimos.

1. 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 las habilidades del funcionario y de sus funciones y, 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 entidad para el desempeño de una tarea de interés público.

2. 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.

3. El Estado liberal

En el Estado liberal, la Administración es autoritaria, porque tiene que mantener el orden. En este modelo, el sistema es burocrático y su medida de la eficiencia es la actuación de acuerdo con la ley, porque ella, en este sistema, es la protección de la libertad individual frente al poder público.

La Administración tiene la tarea fundamental de actuar de manera imparcial, siguiendo 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 ejecutora 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.

Para el jurista y sociólogo alemán Max Weber, la burocracia es el modelo eficiente por excelencia, de la cual destaca cinco características:

- 1) Se califica por una estructura centrada en el principio de jerarquía, pues la Administración fue imaginada como expresión del Ejército.

- 2) Existe un sistema formal de reglas y reglamentos estables destinados a garantizar el logro de la uniformidad de las acciones y decisiones.
- 3) Se funda en una división del trabajo basada en las responsabilidades y obligaciones relacionadas con el cargo y en un alto nivel de especialización.
- 4) En este modelo, la impersonalidad resulta necesaria para las relaciones externas e internas.
- 5) Se destaca una visión del trabajo como profesión y como carrera.

Este modelo es una fotografía de lo que fue la burocracia alemana, un paradigma que piensa que la burocracia es perfecta y racional.

Después de la Segunda Guerra Mundial, se reveló el fracaso de ese esquema weberiano de la eficiencia, como expresión de una racionalidad formal de la organización. Ello, por su incapacidad de 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.

En la burocracia weberiana, la adhesión a las normas, 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 un sometimiento escrupuloso a las reglas formales.

La conformidad con las normas, convertida en interés primario, dificulta el logro de los objetivos de la organización.

4. 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 a otorgar garantías sociales a las clases menos acomodadas.

El Estado no solo está llamado a ofrecer servicios públicos tradicionales como el agua, el transporte, la energía o la enseñanza primaria —que existían ya en el Estado liberal—, ahora, sobre todo, está obligado a garantizar el derecho al trabajo, la asistencia, la enseñanza secundaria, la formación profesional, la protección familiar, la maternidad, etcétera.

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.

Un ejemplo de ello es la Constitución italiana de 1948, redactada después de la experiencia fascista, en conjunto por marxistas y demócratas cristianos, los que por el bien común decidieron sentarse y escribir un texto que es el producto de la mezcla de esas dos ideologías políticas.

Lo más importante en esa constitución son los trabajadores, de ello da cuenta su artículo 1º que consigna que Italia es una república democrática fundada en el trabajo.

A continuación, señala que:

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 (Costituzione della Repubblica Italiana, artículo 3º, inciso 2).

El Estado de bienestar implica las garantías del Estado de derecho, pero pide algo más, 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 en 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.

Todo ello da por resultado 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 que los organismos administrativos muestran capacidad de respuesta y sensibilidad hacia las necesidades colectivas.

Para el Estado de 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, entonces, en su dimensión concreta, como efectividad. Ahora, la legalidad es la efectividad de los derechos, de manera que la misma expresión «eficiencia» cambia su significado.

Sin embargo, 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, Alemania y también en Italia—, se presenta, a menudo, como un ejemplo de un sistema de gestión que, a pesar de las turbulencias políticas que los países 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.

Paralelamente al desarrollo del Estado de bienestar en Europa, otro actor se mueve en el escenario público: la Unión Europea o Comunidad Económica Europea, la que cambia la historia.

5. La eficiencia «europea»

El Tratado de Roma (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 2º), cuyo objetivo es «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

La base teórica del sistema, que se conoce como «ordoliberalismo» —que es un pensamiento económico de la doctrina alemana de los años 30 que se

desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial—, señala que 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, lo que se denomina economía social de mercado, por la cual se puede reservar al Estado solo intervenciones complementarias y subsidiarias con respecto al sistema competitivo.

La política ordoliberal 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.

Este sistema está inspirado en el dicho «Keynes at home, Smith abroad» (Gilpin, 1987: 355), que es un modelo de Europa en «dos niveles»:

- 1) 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; y
- 2) el social, que se atribuye totalmente a los Estados miembros y que, por lo tanto, puede desarrollarse de manera diferenciada.

El último programa económico keynesiano de Francia, del período denominado los «años dorados» del Estado de bienestar —1950-1980—, fue el de 1982, porque la crisis económica de los años 70 mostró el problema del Estado de bienestar: que los recursos no son variables dependientes, sino que son variables independientes.

Durante esos años, en la mayoría de los países de Europa continental, se observaban dos políticas. 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.

Por su parte, en el ámbito europeo, la jurisprudencia del actualmente denominado Tribunal de Justicia de la Unión Europea 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 constitución económica de los Estados miembros de la Comunidad Europea fue cambiada, porque dicho tribunal determinó que la norma europea prevalecerá por sobre la norma interna.

Posteriormente, en los años 80, con la crisis financiera del Estado de bienestar —antes con el Acta única europea en 1986 y después con el Tratado de

Maastricht en 1992 con la creación de la «unión económica y monetaria»—, se produce un cambio de rumbo, construyéndose un sistema diferente, un Estado de bienestar limitado. Aparece la necesidad de armonizar el equilibrio financiero de todos los Estados miembros.

El Tratado de Maastricht introduce, por 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, lo que se denomina reducción de la esfera pública.

De esta manera, se termina con:

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

Con el Tratado de Maastricht la relación entre el Estado y el mercado se invierte. Antes de esa convención, el Estado debía dirigir, en lugar del mercado, la prestación de servicios de bienestar y la corrección política del mercado, cuando este interfiriese con la satisfacción de las necesidades primarias de los ciudadanos y con las necesidades colectivas.

Después del tratado, el mercado tiende a responder a cada instancia de bienestar social solo si se le atribuye el poder de desarrollar plenamente la libre competencia. 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, es decir, se transforma en un «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.

6. El advenimiento del gerencialismo administrativo

Junto a ello surge una dificultad ¿cómo mantener los niveles de derechos sociales previstos por la Constitución sin poder endeudarse libremente? El problema es la administración de los recursos dados y cómo la Administración logra trabajar eficientemente.

Los teóricos del *New Public Management* plantean una solución. 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. En el gerencialismo, la Administración tiene que dirigirse a la lógica de resultados 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.

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.

El paradigma neogerencial se identifica por siete puntos:

- 1) 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;
- 2) la adopción, por parte de la Administración pública, de parámetros e indicadores de valoración de la actividad en términos de calidad y eficiencia;
- 3) el control de los *outputs* y de los servicios suministrados;
- 4) la descentralización de la estructura organizativa, funcionalmente destinada a la creación de unidades manejables caracterizadas por la separación entre provisión y producción;
- 5) un estilo de gestión típico de las empresas que favorece la competición y la competencia con el sector privado;
- 6) el uso del ahorro en la asignación de recursos;
- 7) un fortalecimiento de la autodisciplina por parte de los empleados públicos.

7. Resistencia de la tradición burocrática

En Europa continental —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 que 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 gerencialismo nació para flexibilizar la burocracia y el resultado es la burocratización del gerencialismo.

Con un nuevo lenguaje y parámetros de referencia actualizados, la primacía de la regulación normativa del derecho administrativo 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 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.

8. La *lex fiscalis* europea

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

La razón por la que los países europeos aceptaron tales limitaciones financieras, 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.

8.1. Los criterios de Maastricht

- 1) 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.
- 2) 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 de la ratio sea convergente y cercana al límite. En la práctica, este criterio es generalmente omitido a la hora de aceptar a un país dentro de la eurozona, pues en el momento de crear el euro había muchos Estados que no lo cumplían.

Para ejecutar este modelo, se creó el denominado «pacto de estabilidad y crecimiento», introducido en 1997 como aplicación de las normas del tratado y del protocolo sobre el déficit excesivo. Se trata de un 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. Por ello, suele decirse que, en el eurosistema regulado por el pacto de estabilidad, los que gobiernan son los números (Supiot, 2015).

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 y 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.

8.2. La crisis financiera de 2009

Con la crisis financiera de 2009, la gobernanza económica europea reveló no solo su insuficiencia para enfrentar situaciones de impago sistémico complejas e imprevistas, sino que, 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 y el funcionamiento imperfecto de los mecanismos económico-jurídicos establecidos para proteger la Unión Económica y Monetaria derivó en la necesidad, ante la emergencia, de establecer una nueva gobernanza económica europea.

8.3. Nueva gobernanza económica

Esta nueva gobernanza económica construida —apresurada y repentinamente— en el trienio 2010-2012, sigue dos líneas o directrices que se resumen en los principios de condicionalidad y de estricta sostenibilidad en relación con los parámetros preestablecidos:

- 1) El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, 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.

- 2) El parámetro de la deuda pública adquiere un valor prominente en comparación con el déficit y establece la necesidad automática de volver dentro de un límite fijado a través de una reducción del nivel de deuda a un ritmo promedio de una veinteaava parte al año. Así, la relación entre la adecuación de los recursos y el nivel de los servicios prestados por el sistema administrativo se altera definitivamente.

8.4. 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. En efecto, ni la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ni el Parlamento Europeo 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 y el

resultado de la gestión quedan degradados a mera variable dependiente de la función de coste sostenible.

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 neoweberiana 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 no tanto prestar un servicio o desarrollar una función.

Este modelo operó hasta 2020, pero, con la llegada de la pandemia por COVID-19, Europa decidió suspender el pacto de estabilidad social por seis años e instituir un sistema de gasto público europeo. Ahora la Administración tiene que gastar, hacer un esfuerzo ante una economía muy impactada por el COVID-19; sin embargo, después de 20 años bajo un sistema de restricción de gastos, hay recursos, pero no la capacidad de las personas de cómo gastar. Actualmente se trabaja en una reforma para fortalecer la «capacidad administrativa», que incluye el reclutamiento de nuevo personal, ¿habrá éxito? Por ahora no se puede saber.

Referencias

- **Asamblea Constituyente. (1948).** *Costituzione della Repubblica Italiana*. Normattiva, il portale della legge vigente. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27!vig=>
- **Gilpin, R. (1987).** *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.
- **Supiot, A. (2015).** *La gouvernance par les nombres*. Fayard.
- **Tratado de Roma (1957).** *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea*. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tec_2002/oj
- **Waldo, C. D. (1948).** *The Administrative State*. Ronald Press Company.