

LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Francisco Ramírez Ramos*

Resumen: El artículo comenta la obligación de la Administración Pública de tomar en consideración los principios de eficiencia, eficacia y uso racional de los recursos públicos al momento de contratar funcionarios públicos.

Palabras clave: Funcionario público; Eficiencia; Finanzas Públicas

Summary: The paper comments on the obligation of the Public Administration to take into consideration the principles of efficiency, effectiveness and rational use of public resources when hiring public officials.

Key words: Public official; Efficiency; Public finances

La función pública, el sistema por medio del cual la Administración se hace con los medios humanos para el logro de sus objetivos de interés general, se ha desarrollado como institución de manera importante desde los tiempos iniciales del Derecho Administrativo.

En un principio, las posiciones clásicas de la disciplina jurídica administrativa sostenían que la organización y funcionamiento interno de la Administración eran materias ajenas a la supremacía del Derecho, por no generar situaciones jurídicas subjetivas para los ciudadanos externos a la Administración. Hoy asistimos a un entendimiento más claro –al menos en el ámbito académico– sobre la necesidad de estudiar a la función pública como un área vital del Derecho Administrativo.

El profesor José Ignacio Hernández, en prólogo al libro *Notas sobre Derecho de la Función Pública* del profesor Manuel Rojas Pérez¹, expresa:

Para lograr comprender a cabalidad la esencia de la función pública, debemos recordar que el estatuto de la función pública se previó, en el artículo 144 constitucional, pues él es instrumento necesario -pero no suficiente- para

* Abogado egresado de la Universidad Central de Venezuela (2013). Estudios de especialización en Derecho Administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Diploma en Gerencia Legal Corporativa del Instituto de Estudios Superiores en Administración (2018); Diploma en Liderazgo y Petróleo de la Fundación Futuro Presente, Universidad Metropolitana y el Instituto de Estudios Superiores en Administración (2015); Diploma en Historia de Venezuela de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador y Fundación Rómulo Betancourt (2014). Abogado asociado del escritorio Morris Sierraalta y asociados, abogados

¹ ROJAS PÉREZ, M. *Notas sobre Derecho de la Función Pública*. FUNEDA. Caracas, 2011.

garantizar el carácter vicarial de la Administración que pregona el artículo 141 constitucional. La Administración actúa al servicio de los ciudadanos con subordinación plena a la Ley y al Derecho. Para que ese carácter vicarial se materialice, necesariamente, quienes prestan servicios en la Administración, o sea, quienes materialmente llevan a cabo las tareas que a ella le corresponde, tienen que regirse por un estatuto, que garantice la selección objetiva de los funcionarios, y su ascenso también objetivo.

Hoy sería difícil aseverar que la situación de hecho se alinea con deber ser que prescribió la Constitución venezolana de 1999 y la Ley del Estatuto de la Función Pública.

En efecto, el proceso político autodenominado “revolución bolivariana”, a pesar de contar con los instrumentos jurídicos que han podido servir al propósito de superar los bemoles del sistema de carrera administrativa existente antes de la entrada en vigencia de la nueva Constitución venezolana, ha asumido prácticas y políticas organizacionales de la Administración pública que han socavado la institucionalidad y el fin último del modelo estatutario de la función pública: un sistema basado primordialmente en la carrera administrativa de mérito, con mecanismos objetivos de acceso, ascenso y exclusión de funcionarios.

La realidad de Venezuela en materia de organización y funcionamiento de la Administración está caracterizada por la arbitrariedad y la falta de méritos, los cuales han sido sacrificados de forma sistematizada en favor de la lealtad política al difunto Hugo Chávez y, en definitiva, a la “revolución”.

Eventos que son del conocimiento general, suficientemente documentados por medios de comunicación, testimonios y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos, tales como la infame “lista Tascón” o la más reciente campaña “aquí no se habla mal de Chávez” dan muestra de lo que se expone.

Además de excluir a los funcionarios que no se declarasen leales a la revolución, se ha profundizado el fenómeno del empleo público como mecanismo de repartición de renta a las clientelas del poder.

Las consecuencias de los fenómenos señalados son claras para todas las personas que tienen derechos e intereses que deben ser garantizados por la actuación administrativa. Los servicios básicos domiciliarios, los servicios de administración de justicia, los registros y notarías, identificación y extranjería, seguridad, salud, educación... en fin, a donde quiera que se mire, la actuación de la Administración pública es hoy ineficiente y, por ende, violadora de derechos fundamentales. La Administración vicarial es hoy en Venezuela un sueño que se pinta lejano.

Las políticas en materia de función pública son, como lo han explicado otros con más experiencia y estudios que yo, sustanciales e indispensables para garantizar que la Administración venezolana pueda cumplir con sus objetivos de interés general. Sin funcionarios debidamente seleccionados, remunerados, incentivados y disciplinados, las competencias de la Administración no serán sino declaraciones de buenas intenciones, incumplidas una y otra vez, a costas del bienestar de todos los ciudadanos.

Empero, amén del elemento político que caracteriza el fenómeno de la función pública, es necesario atender el elemento económico.

Los estudios de administración, en el sentido más amplio, demuestran que el personal que realiza las actividades necesarias para el logro de los objetivos son recursos en los que es necesario invertir para sacar el mayor potencial posible. Solo así se puede agregar valor a la economía, producir riquezas en la forma de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública y Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público buscan desarrollar –no sin profundas debilidades– el artículo 141 constitucional en cuanto a la obligación de la Administración de desarrollar sus actividades con eficacia y eficiencia en su organización y uso de los recursos.

Dichas leyes establecen las normas que deben seguir todos los órganos del poder público para garantizar que el uso de los recursos públicos sea racional y enfocado al logro de los objetivos fijados por la Constitución y la ley.

Cuando un órgano o ente de la Administración realiza contrataciones de funcionarios sin seguir las normas de la Ley del Estatuto de la Función Pública, no sólo incurre en una violación directa de las normas constitucionales y legales que rigen la función pública, sino que también incurre en una violación del deber de hacer un uso racional, eficiente y eficaz de los recursos públicos.

Si la información estuviera disponible, esto es, si se cumplieran las normas constitucionales y legales sobre transparencia administrativa, sin duda observaríamos que cerca del cien por ciento de los recursos administrativos se dirigen al pago de sueldos y salarios de funcionarios. Esto significa que no existen recursos suficientes para el logro de los objetivos y metas dados a la Administración por la ley y por sus propias planificaciones operativas.

De hecho, la crisis económica que atraviesa el país, producto de políticas económicas y jurídicas que desincentivan la producción de riqueza y fomentan actividades extractivas de recursos naturales, así como las

importaciones, ha hecho que el déficit del presupuesto público alcance dimensiones difíciles de explicar, lo cual ha sido “solucionado” mediante el financiamiento del gasto mediante la emisión de dinero sin respaldo, aumentando la masa monetaria y, así, poder pagar la nómina estatal.

Solventar los problemas antes mencionados supondrá, necesariamente, reducir el tamaño de la Administración. Ello significa, entre otras cosas, asumir procesos de privatización o liquidación de organizaciones que no cumplen fines de interés general o que suponen un nivel de gasto público que el Estado venezolano no puede soportar, de manera que sea posible priorizar la inversión pública en servicios que son necesarios para que se garanticen la mayor cantidad de derechos fundamentales.

Ahora bien ¿es posible tomar tales decisiones con el marco jurídico que hoy tenemos? ¿Puede la Administración pública venezolana ser reestructurada sin incurrir en violaciones a los derechos adquiridos por funcionarios de carrera o de hecho?

El artículo 78, numeral 5, de la Ley del Estatuto de la Función Pública establece que la reducción de personal debido a limitaciones financieras, cambios en la organización administrativa, razones técnicas o la supresión de órganos administrativos es una causal válida de retiro de funcionarios de la Administración.

La Constitución y la ley permiten, incluso obligan, a la Administración a tomar las acciones necesarias para garantizar que los recursos financieros de los que dispone sean dedicados al logro de los objetivos de interés general que la ley le encomienda.

Si bien los funcionarios públicos son personas que tienen una relación jurídico administrativa de empleo, esa relación, al igual que todas las relaciones que asume la Administración para el logro de sus objetivos de interés general está sometida, precisamente, a su pertinencia para el logro de tales fines.

El estatuto de la función pública no es un sistema de protección de derechos laborales de quienes prestan sus servicios a la Administración. Por el contrario, se trata de un sistema jurídico especial que busca garantizar que la Administración pública cuente con los recursos humanos necesarios para el logro de sus fines de interés general.

Jurídicamente, en virtud de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de la Ley Orgánica de Planificación Financiera del Sector Público, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal y de las normas de rango sublegal que desarrollan los procedimientos y mecanismos necesarios para garantizar la eficiencia, eficacia y el uso racional de los recursos públicos, así como el deber de rendir

cuentas sobre cómo tales recursos sirvieron al cumplimiento efectivo de los objetivos de interés general, la Administración está obligada a reestructurarse según la verdadera disponibilidad financiera del país.

Es así como la práctica de mantener funcionarios que no cumplan funciones específicas y directamente relacionadas con el logro de los objetivos trazados en la planificación financiera y operativa supone una conducta generadora de responsabilidad civil, administrativa y penal conforme al sistema nacional de control fiscal.

El Estado, para funcionar bien y garantizar el descuidado derecho a la buena administración, debe planificar estratégicamente cuáles han de ser sus misiones y objetivos, de forma que la eficiencia y eficacia dejen de ser normas nugatorias.

En ese sentido, no sería sólo válido, sino necesario, que se estudiase con detenimiento el requerimiento de recurso humano, el cual debe estar compuesto por quienes tengan los mejores méritos, según las necesidades que la Administración establezca en virtud su planificación estratégica. Por ende, un proceso de reestructuración supondría un funcionamiento normal (y deseable) de la Administración.

Por ejemplo, si una unidad administrativa contase con diez funcionarios, pero, mediante una planificación y revisión financiera se determinare que el logro de sus objetivos de interés general requiere de los servicios de sólo cinco funcionarios, la Administración estaría no solo facultada, sino obligada, en virtud de los principios de eficiencia, eficacia y uso racional de los recursos públicos, a trasladar o desincorporar a los cinco funcionarios que no demostraran ser los más meritorios de seguir detentando los cargos que poseían.

Lo anterior podría suponer que a esos cinco exfuncionarios se les forzaría a soportar una carga que no resulta de su voluntad o conducta. Se les causaría un cambio en su situación jurídica subjetiva y se podría llegar a aseverar que se les causaría un daño patrimonial derivado del cese de su prestación de servicios a la Administración.

Ello no debe conducir a la conclusión de que, dado tal eventual daño, no es posible proceder a su desincorporación. El Derecho Administrativo cuenta con un instrumento para resolver esta situación: la responsabilidad patrimonial extracontractual por funcionamiento normal de la Administración.

Si la aplicación de los principios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos obligase a la Administración a desincorporar funcionarios conforme al numeral 5 del artículo 78 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, correspondería al juez contencioso administrativo determinar si ha

existido o no un daño antijurídico y, si lo hubiere, determinar cuál es la indemnización que la Administración estaría obligada a pagar el particular demandante.

La planificación financiera que se haga antes de tomar tales decisiones debe, por ley, incluir un estudio sobre el impacto económico que litigios de tales características podrían suponer a la Administración y diseñar mecanismos conciliatorios que, en la medida de las posibilidades, reduzcan el riesgo de tales litigios.

A modo de conclusión, es necesario comprender que la función pública es un medio por el que la Administración realiza materialmente sus objetivos de interés general. En tal sentido, el principio de eficiencia, eficacia y uso racional de los recursos públicos debe ser observado a la hora de estudiar el régimen funcional, de forma tal que la inversión en personal debe responder a las necesidades establecidas en la planificación financiera, la cual debe dar prioridad al logro de los objetivos de interés general.

Lo anterior supone la necesidad de abandonar la práctica de usar el empleo público como mecanismo de posicionamiento clientelar, asumir la carrera administrativa de forma estricta y, si fuera necesario, desincorporar a todos los funcionarios que no tengan los méritos para mantenerse como tal, o incluso teniéndolos, la planificación financiera arroje que es necesario prescindir de sus servicios.

Esto es posible hacerlo sin incurrir en violaciones a los derechos e intereses de las personas que prestan sus servicios como funcionarios. No sólo porque la ley faculta y obliga a la Administración a racionalizar el uso de los recursos públicos, sino porque ésta puede diseñar mecanismos conciliatorios que disuadan a los exfuncionarios de entablar litigios destinados a la determinación de la existencia o no de daños patrimoniales derivados de la actividad administrativa.