

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. INTRODUCCION

Habiendo expuesto públicamente el Ministro de Hacienda los lineamientos generales para una "Reforma de Administración Pública" que el Gobierno se propone realizar, la Universidad Católica ha considerado la posibilidad de ofrecer una contribución institucional al respecto, ya que el Gobierno ha manifestado que recibe las sugerencias que cualquier ciudadano estime conveniente formular acerca de este proyecto de reforma.

Esta contribución de la Universidad Católica responde a uno de los fines de la Universidad como es el de poner sus conocimientos a disposición de la comunidad nacional cuando con ello pudiese contribuir al desarrollo integral del país.

En este sentido consideramos que la reforma de la Administración Pública constituye un instrumento indispensable para el desarrollo del Perú y es por ello que la Universidad debe presentar al país sus planteamientos en cuanto ellos signifiquen un aporte realista para el logro de una reforma de la administración que sea integral y completa.

En razón de todo esto, la Universidad ha constituido un grupo de trabajo conformado por profesores de las unidades académicas en las cuales se efectúan estudios de ciencias administrativas.

El grupo de trabajo ha emitido el informe que aparece a continuación, de orden estrictamente técnico, prescindiendo de opiniones políticas e ideológicas.

El informe es de carácter general y sintético, no entra en consideraciones de detalle, debido a la premura del tiempo.

Consta de las siguientes partes:

1. Introducción
2. Fundamentos y alcances de la propuesta gubernamental de Reforma de la Administración Pública.
3. Diagnóstico de la Administración Pública actual.
4. Plan de Reforma de la Administración Pública.

2. FUNDAMENTOS Y ALCANCES DE LA PROPUESTA GUERNAMENTAL DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Comentarios

La normatividad, entendida como "plantilla general" para la "creación, modificación, supresión o transformación de todas las entidades públicas", constituye el primero y único principio de la Reforma Administrativa planteada por el Ministro de Hacienda.

La visión reseñada, lamentablemente es incompleta. Omite algunos aspectos del problema y, por ello mismo, las soluciones propuestas resultan parciales conspirando contra los propósitos enunciados por el propio Ministro de Hacienda.

La Universidad Católica considera que, en el problema administrativo, deben considerarse, básicamente, cuatro aspectos relativos a:

1. personal;
2. organización;
3. implementación;
4. procedimientos garantías.

El aspecto humano del problema administrativo no se reduce tan sólo a la ausencia de capacitación funcional y, por ende, no se solucionará únicamente con la creación de una Escuela Nacional de Capacitación Administrativa que, sin duda, se requiere con urgencia. El problema es mucho más complejo y heterogéneo. A nuestro juicio es un problema psicológico, económico y, finalmente, técnico.

Hay que enmendar la actitud de la administración respecto de los propios agentes de la administración. El servidor público no puede ni debe ser sólo un frío instrumento de las decisiones de la jerarquía administrativa, y, por ende, tecnificado en la medida que aquélla lo requiera. Es una persona con un rol y una función importante, en la proporción en que contribuye a la tarea del Estado. Desde este punto de vista, debe permitírsele participar en el quehacer del Estado, creando en todos los niveles de la administración, cauces que integrándolo en la misión de la repartición exciten su iniciativa, generen su mística, le identifiquen con la tarea que realiza y robustezcan su sentido de responsabilidad. La mística indispensable a la reforma y al proceso administrativo sólo puede asentarse sobre un sistema de participación fluida que dé a la persona la consideración debida y al funcionario o empleado la oportunidad de servir aportando y creando, en el campo propio de su función.

Por otro lado, precisa dignificarse la función administrativa. En ello debe seguirse una política permanente y múltiple. Debe rescatarse para ella la responsabilidad que le han arrebatado las censurables como inevitables deficiencias propias a toda administración, el sistemático e interesado afán de menoscabar el significado del Estado cuando no el simple interés de menuda política.

La dignificación importa, por un lado, una real moralización administrativa que impida la impunidad del mal servidor y, por otro, el desarrollo de una política que le otorgue, dentro y fuera de la administración, la respetabilidad y consideración sociales que se merece. Para este propósito, es urgente crear mecanismos y normas objetivas de selección y promoción de personal que destierren la influencia o el favoritismo políticos o de otra índole, que desalientan o corrompen al buen funcionamiento. Sancionar, en una palabra, normas que consagren, verazmente, la carrera administrativa. Simultáneamente es premioso dignificar económicamente la función administrativa y establecer niveles de remuneración racionales y proporcionales a la función, responsabilidad y antigüedad. Nada de todo ello podrá lograrse, sin embargo, sin una nueva categorización que evite diferencias de remuneración en sectores, niveles y funciones que poseen el mismo o semejante rol, dentro de la vida del Estado.

2.1. ASPECTO HUMANO

2.1.1. La participación

2.1.2. Dignificación

2.1.3. Capacitación

Finalmente, hay que tecnificar la administración pública; crear sistemas de preparación y perfeccionamiento del personal. Excusa, precisarse nuestra coincidencia con la anunciada creación de la Escuela Nacional de Capacitación de la Administración Pública. Pero, debe, señalarse que no basta. La reforma que se pretende debe ir acompañada de un intenso esfuerzo de perfeccionamiento y modernización de métodos y sistemas administrativos que exigirán una campaña masiva de capacitación administrativa en los próximos años.

La Universidad Católica juzga que sólo con la dación de un nuevo Estatuto del Servicio Civil que recoja preocupaciones como las aquí esbozadas y dé a los funcionarios la estabilidad, dignidad y capacitación que requieren, puede augurarse éxito a los esfuerzos iniciados por reformar la administración nacional.

2.2. ASPECTO ESTRUCTURAL

Es en el aspecto de la estructura orgánica de la administración donde suele ponerse siempre mayor énfasis. Nada más justificado. La exposición del Ministro de Hacienda ha incidido reiteradamente sobre él y ha destacado la necesidad de dictar Leyes de Bases y Leyes Orgánicas como medio de reestructurar la administración nacional. La normatividad, sin embargo, no agota las exigencias que plantea una nueva estructura administrativa.

Las normas de organización administrativa deben establecerse en forma que jerarquizándose debidamente señalen funciones, características y roles de los grandes sectores de la Administración Nacional, establezcan luego las reglas que gobiernen las entidades de cada sector en forma específica, y, finalmente, definan los sistemas administrativos que dan unidad, coherencia y armonía internas a toda la administración nacional al par que facilitan el control y la fiscalización públicos.

Las leyes de Bases definen las áreas que corresponden a la administración central, descentralizada y autónoma; establecen los mecanismos de comunicación y coordinación dentro de la independencia o autonomía que les corresponde y sancionan las reglas de creación, supresión o modificación de las entidades públicas. Evitan, sin duda, que el repentismo, la improvisación o el interés circunstancial creen instituciones que sólo serán eficaces en la medida en que respondan a una concepción coherente e integral.

Las leyes orgánicas —en todos los sectores de la administración— al par que definir competencias específicas establecen una nítida distinción entre los niveles de decisión política y de acción administrativa a fin de que los órganos posean la flexibilidad, continuidad y especialización requeridos por un sistema administrativo adecuado. Es en este aspecto, precisamente, donde debe ponerse mayor énfasis, ya que la reestructuración institucional que se plantea no puede consistir sólo en una reubicación de instituciones, sino en un reordenamiento interno y general de ellas. De igual forma debe cuidarse el establecimiento de cauces que hagan posible la marcha administrativa con relativa prescindencia de las alteraciones políticas que se produzcan en el seno de las instituciones.

La Ley del Sistema Administrativo hará posible la necesaria coherencia interna en aspectos que como la Planificación, Presupuesto, Contabilidad, Per-

sonal y Racionalización administrativa, Abastecimientos y Coordinación jurídico-administrativa son comunes a toda la administración nacional. Un régimen de independencia política, dada la naturaleza técnica de sus funciones, y además compatible con la jerarquía que poseen, parece aconsejar constituya responsabilidad ministerial de un funcionario sin cartera o del Premier del Consejo de Ministros. Cualquiera que fuera el criterio a seguir, es evidente que un régimen de esta índole garantiza a plenitud a la administración y a los administrados, la coherencia, orden y uniformidad que evitará cualquier tipo de arbitrariedad personal o institucional en lo puramente administrativo.

Aspecto de trascendente importancia es el relativo a la implementación de los diversos sectores y órganos de la Administración Nacional. Una equivocada y arbitraria política en la distribución de los recursos públicos los ha fortalecido o debilitado más allá de los requerimientos impuestos por las necesidades del país y de su desarrollo.

El financiamiento de las instituciones públicas debe sujetarse a una escala de prioridades rigurosamente compatible con las exigencias del desarrollo nacional. Los órganos de la administración, en armonía con sus roles sectoriales o intersectoriales, deben recibir un financiamiento capaz de permitirles el cumplimiento de su misión con eficacia. De no ser así, el desorden institucional es inevitable por el crecimiento o fortalecimiento inorgánico de las dependencias públicas y todo esfuerzo de reforma se esteriliza.

De forma semejante, la investigación científica, la asesoría técnica, la capacitación y especialización de personal así como la creación de la necesaria infraestructura legal debe sujetarse a las prioridades del desarrollo nacional a fin de que el país marche a la búsqueda de la solución de sus problemas en un proceso de equilibrada evolución.

La implementación, en suma, debe responder a todo un diseño previo del desarrollo nacional y servir como cauce forzado para regular el ritmo y el dinamismo institucional armonizando, en lo posible, con la marcha de la realidad nacional.

La Exposición del Ministerio de Hacienda ha tocado también tangencialmente el problema de los procedimientos administrativos aún cuando no ha ofrecido ninguna solución concreta al respecto.

Ninguna reforma será eficaz si no se acomete la tarea gigantesca de establecer, reformar o suprimir ciertos procedimientos administrativos. El desorden y la injusticia administrativa vigentes provienen del exceso y, paradójicamente de la ausencia de verdaderas normas de procedimiento administrativo. El esfuerzo plausible que significó la dación del D.S. 006-SC de 1967 ha resultado estéril al permitir la vigencia simultánea de todos los procedimientos incompatibles con él. Reconociendo la imposibilidad de establecer un mismo y semejante procedimiento administrativo, no puede dejar de señalarse que es aceptable la idea de normas generales que constituyan seguridad mínima para el administrado e impidan la burla impune de sus derechos al par que la inmoralidad y la corrupción administrativas, desde este punto de vista, es necesario estudiar los procedimientos vigentes, simplificarlos y darles dinamismo y efectividad al par que sancionar legislativamente, si es el

2.3. IMPLEMENTACION

2.4. PROCEDIMIENTOS Y GARANTIAS ADMINISTRATIVOS

caso, un sistema de normas generales de procedimiento que establezca condiciones, requisitos y plazos mínimos para el despacho de los asuntos administrativos.

La administración y los administrados han reclamado con insistencia la creación de garantías procesales que la reforma propuesta no ha mencionado. En este aspecto, parece ya oportuno el establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa tantas veces postergada. La controversia judicial, con su pesada y lenta maquinaria, no ampara debidamente los derechos del Estado ni de los administrados. En un Estado que pretende y debe ser dinámico, es indispensable la acción de mecanismos que resuelvan, con criterio jurídico y especializado, controversias que a diario surgen en la administración. La jurisdicción contencioso-administrativa, además de solucionar un grave problema, aseguraría, un nuevo cauce de fiscalización que agilizará los órganos administrativos y dará plenas garantías a los administrados.

3. DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ACTUAL

El tercer párrafo en la exposición del Señor Ministro de Hacienda involucra el análisis crítico o diagnóstico de la administración pública, tendiendo a identificar las limitaciones y defectos que posteriormente se propondrá corregir.

Las seis causas desarrolladas en la exposición ministerial, unidas a lo expuesto en el primer párrafo introductorio —sobre la necesidad urgente de la reforma administrativa—, pueden ser reordenadas para un mejor análisis de acuerdo a los conceptos básicos que desenvuelven.

La situación crítica de la administración pública en el Perú, se atribuye a deficiencias, inadecuación, ausencia o excesiva complejidad en los siguientes aspectos:

- a) normas
- b) funciones
- c) distribución del poder
- d) personal
- e) burocratización

Organizado el diagnóstico de esta forma, existen dos comentarios que deben hacerse: primero, si el total de los elementos tenidos en consideración es suficiente para perfilar una visión global de la situación y segundo, si el contenido mismo del análisis crítico es adecuado y suficiente.

3.1. LOS ELEMENTOS DEL DIAGNOSTICO

Indudablemente los cinco elementos reseñados anteriormente constituyen una base sólida para interpretar el funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, hay aspectos que escapan a esta clasificación. Entre ellos podríamos sugerir se tuviera en consideración los siguientes:

3.1.1. La inadecuada distribución de recursos

Sin una evaluación sistemática es imposible precisar si existe escasez de recursos dentro de la administración. La infraestructura material, los recursos financieros, los de organización, el sistema de comunicaciones y otros elementos instrumentales, aparecen ostensiblemente como insuficientes e inadecuados frente a las tareas de complejidad e importancia crecientes asumidas por la administración. No obstante, sin una evaluación como la ante-

riormente señalada será imposible deslindar si lo que existe es insuficiencia o escasez de recursos o, si se trata de una inadecuada asignación y distribución de los mismos, básicamente por falta de prioridades.

La inexistencia de una programación orgánica en el uso de los recursos resume las características de este factor.

De acuerdo a la teoría administrativa más general, el funcionamiento ordenado de la administración de los asuntos públicos requiere la existencia de un sistema social organizado formalmente, con una nítida demarcación de roles y status y fines claramente definidos, eficiente y dotada del conocimiento requerido, adiestrada para funcionar en una manera impersonal y bajo condiciones casi de anonimato. Complementariamente, el incremento de actividades del Estado exige de estas burocracias la internalización de conceptos como la descentralización administrativa, la integración del técnico o especialista que no es necesariamente un funcionario simple y, la aparición de nociones de democratización interna.

Estos procesos de ajuste en el seno de las burocracias reciben fuerte rechazo y pueden incluso originar serios enfrentamientos entre el nivel político responsable de las decisiones y el medio burocrático. La politización de distintos niveles que en forma hipertrofiada invade la administración, es un elemento adicional que crea condiciones poco aparentes para el imperio de la norma y el orden en sustitución de los criterios universalistas, e impersonales que deberían garantizar la eficiencia administrativa.

El comportamiento de la sociedad administrativa considerado en sí mismo, así como en sus relaciones con el sistema político, aparece disfuncional. Se hace patente el desconocimiento de los procesos anteriores a este dinamismo e incluso se puede afirmar como elemento negativo del diagnóstico la ausencia de estudios sistemáticos de Sociología Administrativa en el sector de la vida pública peruana.

Existe un desconocimiento total de los procesos gracias a los cuales se elaboran y se adoptan las decisiones al interior de la administración pública. Genéricamente se asume que la naturaleza deficiente de la sección administrativa o la falta de racionalidad en los procesos decisorios, se deben a deficiencias de la norma o a interferencias extrañas. Lo que no se comprende es que el escaso respeto o la distorsión de la norma escrita, así como la presencia de factores externos de variada naturaleza (políticos, económicos y sociales), no son hechos circunstanciales o eventuales sino elementos constantes en un proceso cuya mecánica se desconoce. La necesidad de un estudio acucioso y su interpretación para permitir un mejor control sobre el proceso de toma de las decisiones, debería modificar sin duda el coeficiente de importancia que actualmente se le asigna a otros aspectos menos complejos cuales son las normas y el esquema organizacional.

El análisis de este aspecto está contenido en dos puntos del diagnóstico, bajo los rubros de "Falta de normatividad" e "Inexistencia de una jerarquía de leyes". El primer aspecto acredita la necesidad de un esquema regulador permanente para la creación de servicios públicos en forma coherente, mientras el segundo critica la falta de un criterio de jerarquización legisla-

3.1.2. Inexistencia de una burocracia funcional

3.1.3. Mecánica de la toma de decisiones

3.2. EL CONTENIDO DEL DIAGNOSTICO

3.2.1. Normas

tiva. Ambos aspectos son reales y contribuyen, especialmente el primero, al desorden que la propia legislación administrativa ha introducido en el país. Al mismo tiempo, mencionar lo anterior no es agotar el problema de la deficiencia acusada por las normas que rigen la administración pública. Convendría enfatizar la falta de fines orgánicos de la administración que sólo será posible en la medida que un plan nacional discrimine entre metas y objetivos en el largo plazo, organizar alrededor de ellos la acción del Estado y sistematice dicha estructura en un cuerpo coherente de normas. Al mismo tiempo y de acuerdo con la concepción evolutiva del derecho, debe considerarse como aspecto inevitable en el diagnóstico la obsolescencia potencial de la norma y la necesidad de que existan mecanismos de sustitución y “aggiornamento” que garanticen la erradicación de situaciones como las presentes en que aspectos adjetivos e inclusive sustantivos de la vida administrativa se encuentran supeditadas a legislación anacrónica.

3.2.2. Funciones

Bajo el epígrafe “Defectuosa Definición Funcional” el diagnóstico resume la caótica organización del sector público. Convendría simplemente recordar que el resultado de esta dispersión no es sino el subproducto de la peculiaridad irremplazable del desarrollo nacional. La incorporación al Estado de nuevas funciones y la creación de los organismos pertinentes, son hechos históricos aislados que en su momento carecieron de la perspectiva de largo alcance que hiciera posible una integración funcional. Tal vez ahora un nuevo enfoque de las actividades de conjunto que incorporen las de responsabilidad directa del Estado y los sectores de preocupación de la vida pública sobre el sector privado permitan reorganizar la estructura general dentro de un enfoque coherente e integrador como parece serlo la visión sectorial propuesta.

3.2.3. Distribución del poder

Criticando la “inadecuada descentralización”, el diagnóstico precisa acertadamente el abuso que se ha venido cometiendo del término autonomía, así como la anarquía de la legislación regulatoria de las entidades autárquicas, configurantes del actual sub-sector público independiente. A ese respecto, independientemente de la necesidad de la ley orgánica que ya ha sido propuesta en la exposición del Señor Ministro de Hacienda, convendría enriquecer el diagnóstico precisando que no se trata solamente de sistematizar la desconcentración y la descentralización funcional, sino que se exige regularizar la anarquía existente en la descentralización territorial ocasionada en gran medida por la indefinición del ámbito regional. En diversas circunstancias a lo largo de nuestra Historia Republicana se han generado procesos de centralización y descentralización. La figura misma de los consejos departamentales y en su momento de los senados y asambleas regionales han expresado la segunda de estas tendencias mientras el fortalecimiento del gobierno central y la supresión de órganos intermedios entre él y el gobierno central ilustran la tesis contraria. Con el advenimiento de la etapa contemporánea que obligó a un fraccionamiento y redistribución de las funciones de los ministerios ejecutivos, surgieron también entes híbridos, autárquicos que integraban atribuciones de naturaleza funcional con jurisdicción territorial.

Derivada de lo anterior es posible aislar como aspectos complementarios que deben ser considerados en el diagnóstico la ausencia de definición de

los niveles y funciones propios a la descentralización autárquica y a la auténtica descentralización autónoma. Igualmente, la ausencia de normas que definan mejor las relaciones y el control jerárquico del gobierno central sobre las entidades del sub-sector público independiente.

El diagnóstico menciona un “inadecuado nivel de capacitación” subrayando la importancia del elemento humano, mencionando tangencialmente la conveniencia de institucionalizar y acreditar la carrera administrativa. Si bien lo anterior es correcto, existen dos comentarios fundamentales: en primer lugar, el supuesto de una carrera administrativa acreditada e instituida exige primero una definición de si lo que conviene al país es efectivamente mantener la utopía de un servicio civil profesional que en su concepción primigenia fue mal copiado. En segundo lugar, y cualesquiera sea la respuesta al punto anterior, debe anotarse que no es suficiente con requerir para el personal administrativo capacitación adecuada, lo que podría obtenerse si se continuase adelante con el proyecto insinuado de crear una escuela superior de administración pública, sino que debe también tenerse en cuenta los aspectos de reclutamiento y selección, los mecanismos de promoción y remuneración y la determinación de condiciones permanentes (sea bajo el esquema de funcionariado de servicio civil u otro) que otorgase atractivo y confianza en el servicio público.

A título de resumen el diagnóstico menciona “la complejidad en los procedimientos y tramitaciones” que habrían dado una imagen de burocratización e ineficacia. En efecto lo que se ha buscado aquí es circunscribir en pocas palabras el hecho central que expresa todas las deficiencias antes anotadas. Cuando la burocracia no logra estructurarse orgánicamente, cuando factores externos influyen sobre ella, cuando se produce inadecuación entre los medios disponibles y los fines buscados se origina la burocratización en la que son características centrales la comunicación deficiente o inconexión entre los participantes, y la falta de racionalización adecuada. Pero debe reiterarse que la morosidad, la falta de pasión del funcionario en el desempeño de la tarea que le es asignada, la superación de las rutinas y el papeleo administrativo no son, sin embargo, únicamente problemas de organización y mejores métodos. Como se ha señalado anteriormente se requiere una adecuada interpretación y conocimiento de la sociedad administrativa, no en abstracto sino muy por el contrario en el caso concreto de la sociedad administrativa peruana con sus peculiaridades e idiosincrasias insustituibles.

Los “requisitos” que, según la exposición del señor Ministro de Hacienda, deben reunir las leyes orgánicas de Ministerios y de Instituciones Públicas Descentralizadas que se proyecta dictar como instrumentos de la Reestructuración Administrativa, constituyen aspectos meramente formales a cumplirse en todo esquema de reorganización. Es oportuno reiterar aquí dentro de nuestro ordenamiento jurídico el calificativo de “orgánica” sólo significa una referencia al contenido integral o sistemático de una ley, pues, todas las leyes tienen igual jerarquía. La dación de leyes de “bases” y “orgánicas” cuyas disposiciones prevalecieron sobre las leyes comunes y la prohibición de que pueda ser derogadas por la cláusula abrogatoria general que contiene toda ley nueva, requiere una enmienda constitucional que establezca una auténtica

3.2.4. Personal

3.2.5. Burocratización

4. EL PLAN DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

jerarquía de las fuentes del Derecho Administrativo y que comprenda, asimismo, una clara definición de los alcances de la “potestad reglamentaria” del Poder Administrador.

4.1. EL CONCEPTO DE SECTORIALIZACION DE LA POLITICA DE ACCION PUBLICA

Como señala el señor Ministro de Hacienda en su exposición, la clara identificación y definición de cada uno de los sectores de actividad pública es un elemento indispensable para que la organización gubernamental sea racional y adecuada. Sin embargo, se requiere una definición precisa, no sólo económica sino jurídica de lo que se denomina “sector” y la delimitación de las atribuciones y competencia de cada uno de los órganos que conforman el órgano, complejo ministerial o una entidad descentralizada. En el aspecto jurídico la Reforma Administrativa no debe limitarse a dictar normas organizativas, sino también debe comprender, y de manera principal, la dación de las normas materiales necesarias, pues, sin normas de conducta carecen de sentido las de organización.

4.2. LA NUEVA ESTRUCTURA MINISTERIAL

Las anotaciones precedentes demuestran que no es posible formular una opinión seria sobre la redistribución de los órganos administrativos dentro de los Ministerios, pues ella estaría condicionada al análisis previo de las funciones y servicios que actualmente realiza cada órgano y de las que en todo caso competiría a cada uno, por lo que nuestro análisis tiene que limitarse al aspecto genérico de la nueva nomenclatura ministerial que se propone, partiendo de un acuerdo tácito sobre las funciones y servicios que se estima esquemáticamente debe cumplir el Estado Peruano en el momento histórico presente, sin desconocer que existen rasgos comunes en el espacio y en el tiempo a todas las organizaciones estatales modernas.

La nomenclatura Ministerial prescinde de la clasificación de las actividades de la Administración Pública generalmente aceptada, que distingue las actividades llamadas “jurídicas”, “de conservación”, “de función pública” a “servicios generales” o “gobierno general” que son propias del Estado, quien tiene monopolio de su ejercicio frente a las actividades llamadas de “fomento”, servicio público o servicios sociales, las que en principio no hay inconveniente en que también las realice el sector privado, salvo el aspecto general de Policía.

De acuerdo al referido criterio estimamos que los Ministerios pueden ordenarse en dos grupos:

Grupo I.— Ministerios que realizan funciones públicas o de Gobierno general: Defensa, Relaciones Exteriores y Culto; Interior; Hacienda y Economía. De este modo quedarían resueltas las hesitaciones acerca de la subsistencia del Ministerio de Justicia y Culto y se separaría las funciones de Hacienda y Economía que no son coincidentes.

Grupo II.— Ministerios que prestan servicios sociales; Industria y Comercio, Educación, Salud, Trabajo, Agricultura, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, Construcción y Vivienda (cabe anotar a este último que las construcciones no responden al concepto de sector, pues si se trata de la Industria y Comercio y si se refiere a la obra pública ésta tiene caracteres propios en cada caso que requieren de la debida especialización).

El término “autonomía” debe interpretarse en su estricto significado. Autarquía y autonomía son dos formas de descentralización, y ésta, conjuntamente con la desconcentración, constituyen dos principios básicos de la organización administrativa impuestos por la división del trabajo, a la que el Estado de Derecho ha dado rango de categoría jurídica a través del principio de competencia, cuya esencia radica en la titularidad de las funciones atribuidas al órgano de un ente. De otro lado, el empleo indistinto de los términos “centralizar” y “descentralizar” desde los puntos de vista jurídico, político y administrativo, o en su sentido estático o dinámico, hace necesario precisarlos y diferenciarlos en cada caso. Volviendo a la palabra “autonomía” ella ha sido usada en sentido amplio como capacidad de autodeterminación, pero en sentido estricto significa la posibilidad de dictar normas jurídicas pese a la existencia de un ordenamiento jurídico superior; “autarquía”, en cambio, implica la aptitud o competencia para realizar actos administrativos concretos, por lo que la interpretación del término autonomía en el sentido de responsabilidad financiera” corresponde al concepto de autarquía desde el punto de vista presupuestario.

Tampoco debe confundirse descentralización con desconcentración, pues esta última se refiere a la existencia de órganos inferiores dentro del mismo organismo o ente público. Por consiguiente, sólo puede hablarse de autonomía en sentido estricto con relación a los Gobiernos Regionales o Departamentales, y, en cierta medida, a los Gobiernos Locales. Los demás entes descentralizados son autárquicos y, por ende, no están subordinados jerárquicamente a ningún otro órgano administrativo, sino que reciben directamente sus atribuciones de la ley. Otra cualidad de los entes descentralizados puede ser la denominada auto-gobierno que caracteriza a las entidades autárquicas territoriales y que consiste en la elección de sus autoridades por los propios administrados, mientras que en las entidades autárquicas funcionales el principal motivo de la descentralización es de carácter técnico y financiero.

La “explicación” de los cuadros presentados, publicada posteriormente, indica con claridad que el proyecto de sectorialización no significa que el sub-sector público independiente será “suprimido”, ni “incorporado” al Gobierno Central, sino que estará “vinculado” a los respectivos sectores.

Concordamos en que la frase “autonomía” administrativa, económica y financiera, utilizada como fórmula ritual para subrayar la autarquía de las personas jurídicas de derecho público interno, no puede significar que el Estado se desatienda de la forma como persiguen sus fines, dado el carácter público de éstos, ni que se crea una mal entendida “autonomía” ciertos grupos de presión gobiernen paralelamente. Por consiguiente, la actuación de las entidades descentralizadas debe estar sometida a control legislativo, judicial, administrativo o mixto siendo indiscutible el predominio universal que ha adquirido el control administrativo al que se agregan formas de ingerencia difícilmente reconducibles a la categoría de controles y que constituye la vigilancia administrativa.

El diagnóstico advierte que las leyes que crean las entidades descentralizadas acusan muchas veces una imprecisión conceptual y terminológica que imposibilita encuadrarlas en alguna de las categorías formales que el Derecho Administrativo reconoce como prototipo de organización sistemática. Empero

la clasificación que ofrece el Cuadro II, dividiéndolas en Organismos Descentralizados de Gobierno General y Empresas Públicas, peca de simplista. Reconocemos la dificultad que existe para agrupar el "bosque" de entidades descentralizadas, pues además de sus múltiples facetas, algunas de ellas presentan características sui-generis por razones democráticas e históricas, como las Universidades o por sus características técnicas como los Seguros Sociales; pero estimamos que debe aplicarse el criterio funcional con más precisión distinguiendo las siguientes clases de entidades descentralizadas: entes autárquicos institucionales que realizan funciones propias del Poder Público; entes que prestan servicios públicos o establecimientos públicos; y entidades de gestión económica o empresas públicas propiamente dichas.

Para concluir debemos referirnos al aspecto de Justicia Administrativa, cuya falta en la exposición se hace sentir, y que comprende tanto los recursos administrativos como la necesidad de un sistema contencioso-administrativo indispensable para garantizar la eficacia de la acción pública; no sólo como garantía individual, sino también social contra los abusos o desviaciones de poder.

Sólo nos falta agregar que la fuerza centrífuga que crea dentro de la Administración la aplicación de los principios de descentralización y desconcentración, así como el de competencia, los que podrían poner en peligro el principio básico de toda organización que es el de unidad, hace necesario considerar el establecimiento de relaciones de coordinación inter-sectorial que podrían realizarse a través de ministros sin cartera, pues la experiencia ha demostrado la inoperancia de los Comités inter-ministeriales.

Lima, noviembre de 1968.

Miguel Althaus,
Guillermo Figallo,
Hélan Jaworski,
Valentín Paniagua.