

Los principios de la organización administrativa: el proyecto dominicano de la Ley Orgánica de Administración Pública*

Laura Ortiz**

DESCRIBE LOS PRINCIPIOS, ENFOQUES Y MÉTODOS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, QUE FUNDAMENTAN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, CUYO OBJETIVO ES LA RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ESTE PAÍS.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; MODERNIZACIÓN DEL ESTADO; ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; REPÚBLICA DOMINICANA

Introducción

Se expondrán “los Principios de Organización de la Administración Pública”, tratando de dar cuenta de los conceptos, enfoques y métodos que se movilizan para elaborar juntos, entre agosto del 2006 y agosto del 2008 el anteproyecto de Ley Orgánica de Administración Pública. Se hizo bajo los auspicios de la

Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP y el Consejo Nacional de Reforma del Estado, CONARE, con la contribución de la Unión Europea, UE, mediante el programa PARMA. El futuro de este texto se suspendió a la revisión constitucional que acaba de aprobarse y se promulgará próximamente. La próxima Constitución no consagrará a varias instituciones que esperaban leyes orgánicas, no necesitan mayoría calificada, ni acceden a un rango superior, ni se refiere a la noción de Ley Orgánica de la Administración Pública. Por lo tanto, el trabajo cumplido resulta importantísimo para la racionalización de la Administración Pública dominicana.

Así que entonces se ofrece una formidable y doble oportunidad:

* **Ponencia presentada en el Forum sobre Profesionalización y Consolidación del Servicio Público en el contexto de Reforma del Servicio Civil, desarrollado durante la Segunda Semana de la Calidad, en Santo Domingo, República Dominicana del 18 al 22 de enero del 2010.**

** **Directora del Instituto de Ciencias Políticas, Toulouse, Francia.**

Recibido: 22 de enero del 2010.

Aceptado: 31 de mayo del 2010.

- Por una parte, comprobar la actualidad y la pertinencia de las problemáticas que se retuvieron y que por ser muy jurídicas no coinciden fácilmente con los enfoques, planteamientos corrientes de las metas en materia de reforma del Estado conducidas en los otros países, y sobre todo, en América Latina.
- Por otra parte, me permite compartir, por fin, el fruto de nuestra colaboración con las personalidades de la administración pública, y notablemente claro mis eminentes compatriotas, el Director de la Escuela Nacional de Administración, ENA, y el Director de la Administración Pública.

Doble oportunidad pero también doble dificultad para esta ponencia:

- Primero: el riesgo que el enfoque jurídico les parezca incongruente porque el derecho mismo impone su racionalidad propia a la administración pública, volviéndose en lo menos “pensado” o “pensable” de las políticas públicas en cuanto a la reforma del Estado. En América Latina es más riesgoso todavía, porque el déficit de cultura jurídica y administrativa es uno de los rasgos característicos del grado de debilidad de la institucionalidad del Estado. Pero incluso en Euro-

pa, la prevalencia de los paradigmas económicos y gerenciales en las teorías de la acción pública, han hecho regresar las normas jurídicas al rango de instrumento accesorio, incómodo o superfluo de las políticas de reforma del Estado. El turno pragmático y experimental de las políticas públicas no arregla nada.

- Segundo: el riesgo de no cumplir con el programa de *benchmarking/bench-learning*. Desgraciadamente para ustedes, no se les comunicará ninguna solución organizativa original o inédita, sino que, más modesta y profundamente, se volverá a las bases jurídicas fundamentales de la organización administrativa, y se destacará su relevancia para la conducta controlada del cambio cualitativo de la gestión pública en República Dominicana.

¿Cuál es el tema o el asunto?
¿o más bien el contexto?

A través de la definición de los principios de organización de la administración pública se trata de racionalizar el conjunto de los órganos que conforman la administración pública, bajo la autoridad del Poder Ejecutivo para que cumplan con sus fines con respeto al principio de legalidad y los controles democráticos. Se trata de establecer los principios, normas, criterios y métodos que permitan:

- Controlar la arquitectura de la administración pública, esto es regir la creación, reestructuración, supresión y fusión de los órganos administrativos.
- Determinar el sistema de distribución de las competencias y atribuciones.
- Organizar las relaciones entre los órganos según el grado de autonomía que se les quiere otorgar, o el modo de gestión del servicio público que se quiere organizar.

Los objetivos que plantean los principios organizativos, se refieren a una meta común. Pero la metodología debe ajustarse a la configuración particular de la administración pública dominicana. Ésta sufre dos caos:

- *Una fragmentación institucional excesiva:* El sistema administrativo dominicano es desmesuradamente fragmentado, desvinculado y confuso. La fragmentación de la estructura administrativa es la consecuencia de la sedimentación, al transcurso de la historia de la República, de órganos administrativos que se crearon para satisfacer necesidades de circunstancias u objetivos coyunturales y, a caso, intereses particulares o partidarios. La desvinculación resulta de la propensión comprobada de las administraciones dominicanas a reivindicar

más autonomía, y a debilitar el control que debería acompañar toda delegación de prerrogativas o recursos públicos. La confusión orgánica debida a la redundancia de los órganos administrativos se agrava con la inobservación por cada uno de los límites de sus atribuciones. Como archipiélagos a la deriva, los órganos temporales permanecieron; los consultivos se dotaron de una administración ejecutiva; y los de coordinación se sustituyeron.

- *La confusión conceptual del derecho dominicano:* profusión de conceptos, denominaciones y estatutos; discrepancia entre los especialistas y protagonistas de la administración pública en torno a los conceptos básicos del derecho administrativo. No se puede consensuar fácilmente el alcance jurídico de los conceptos básicos de la organización administrativa (autonomía jurídica; autonomía administrativa y presupuestaria; adscripción; jerarquía; descentralización; desconcentración; y otros más).

La determinación de los principios organizativos funciona como un “hilo de Ariane” o “una cuerda de recordatorio”, que permite invocar todos los vicios que se deben corregir para fortalecer el Estado. Y para cumplir este propósito, no hay más re-

medio que construir un derecho público verdaderamente adecuado a la situación nacional y sistematizarlo. Este marco obliga a pensar en una articulación dialéctica entre racionalidad gerencial y racionalidad jurídica, o entre principios ético-políticos y principios de economía, eficacia y eficiencia.

El reto esencial del fortalecimiento del Estado es restablecer la unidad de la administración pública, condición *sine qua non* de la implementación de las políticas públicas de calidad en los servicios públicos. La flexibilidad resulta de los principios de eficacia y eficiencia. Esos permiten fijar, en un segundo lugar, las normas, requisitos y criterios que deberían regir la elección de los modos de gestión de los servicios públicos, la coordinación y el control de las políticas organizativas de la administración pública.

El principio de unidad de la administración pública

En todos los países, desarrollados o subdesarrollados, los servicios públicos se cumplen mediante un conjunto complejo de las administraciones estatales y locales que presentan una heterogeneidad de misión, función, estatuto, composición interna, financiación, patrimonio, autonomía administrativa. Restablecer la unidad al nivel orgánico y fun-

cional es el reto del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública.

La unidad orgánica de la administración pública

Para conseguir la unidad orgánica de la administración pública proponemos dos enfoques:

- *En base a una definición incluyente de los órganos administrativos, vincular sistemáticamente bajo jerarquía o supervisión, afirmándose el carácter irrenunciable de ciertas prerrogativas del Estado.*
 - *Elegir la definición, la más incluyente de los órganos administrativos y de las funciones administrativas.*

Se considerará un órgano administrativo a toda persona física o entidad jurídica, cualesquiera que sean su origen por ley o decreto, denominación, función y atribución, autonomía jurídica, administrativa o presupuestaria, que, de modo permanente, ocasional o provisional, a título profesional, benévolo u honorífico, ejerza una de las actividades civiles de servicio público o de interés general, bajo una habilitación del Poder Ejecutivo o de los Municipios hecha de

conformidad con el principio de legalidad.

Se considerará una función pública a toda misión, atribución, actividad o competencia de interés general, otorgada conforme al principio de legalidad para definir, orientar, regular, implementar y controlar las normas y políticas públicas, o suministrar los servicios públicos, aunque tengan éstos un carácter industrial o comercial.

- *Vincular sistemáticamente todo órgano administrativo*, cualquier sea su denominación, estatuto o autonomía, bajo poder jerárquico o de supervisión del ministerio competente en el sector. El principio de unidad de la administración pública es una consecuencia lógica del principio democrático: el Mandatario debe asumir la responsabilidad del Poder Ejecutivo que le ha sido otorgada, vinculando bajo su autoridad y vigilancia todo órgano administrativo que ejerce el menor ápice de la función. Pero es un reto mayor en el monitoreo de la calidad.

Los principios fundamentales que rigen la administración pública no pueden implementarse sólo en base a incentivo comunicacional o

pedagogía, sino con normas sancionable.

Para asegurar la preeminencia de los intereses del Estado, y garantizar la integración y la coordinación interna de la gestión pública, tanto entre las organizaciones como entre los individuos, debe primar o bien una relación jerárquica o una de supervisión, que nunca podrá constituirse en un obstáculo para la efectividad de la gestión, o para establecer la responsabilidad jurídica de los actores institucionales.

- *Determinar las prerrogativas irrenunciables del Estado*, las que incluyen: no solamente el mantenimiento del orden público; la determinación de las infracciones y sus sanciones; tasas, impuestos o todo tipo de contribuciones sin contrapartida de servicio sino también dos poderes mayores para nuestro asunto:
 - * El poder de supervisión y de control de la actuación de los órganos autónomos, descentralizados y contratantes de la administración pública.
 - * Las normas que garantizan los principios fun-

damentales de los usuarios en los servicios públicos (igualdad; continuidad; normas básicas de calidad; de remuneración), lo que llamamos “las condiciones esenciales de organización y de funcionamiento de los servicios públicos”.

- Se establece un esquema de la estructura administrativa en base a un trabajo importante de conceptualización y tipificación de los órganos administrativos y de determinación de las competencias, normas y criterios en materia de organización administrativa.

o *Criterios de tipificación*

Para evitar consagrar en el mármol de la ley la complejidad del esquema actual, todos los órganos se tipifican según los conceptos estrictamente definidos: *personalidad jurídica del órgano; atribuciones y competencias del órgano; división política del territorio; competencia material y territorial; objeto de la actividad administrativa; estructura interna del órgano y modo de gestión del servicio público*. Esos criterios permiten integrar todo tipo de órgano y resolver de manera clara la definición de todas las nociones en uso en la administración pública, determinando el alcance jurídico de cada denominación.¹

Sin embargo es preciso no describir sino regular, obvio: el papel de la ley.

1. Así se definen: Los Órganos Centralizados y Desconcentrados o “Los Órganos Autónomos y Descentralizados”; Los Órganos de decisión” o “Los Órganos Consultivos”; La Administración del Estado o administración local; administración general o transversal y administración sectorial o intersectorial; administración central o administración territorial; servicios públicos o empresas públicas; órganos colegiados o órganos unipersonales; administración centralizada o descentralizada, administración desconcentrada o administración delegada... las autoridades independientes....Se clarifican los conceptos cardinales de autonomía jurídica, administrativa y/o presupuestaria. De la misma forma se fijan los requisitos para el otorgamiento a un órgano administrativo de la personalidad jurídica distinta del Estado.

La unidad normativa

Se distribuyen las atribuciones y competencias en materia de organización de la administración pública, por una parte, y se construye el sistema de distribución de todas las otras atribuciones y competencias en la administración pública.

- *La regulación de la organización administrativa*

- *Los instrumentos:*

El proyecto de ley define los instrumentos que establecerán los principios, métodos y requisitos para determinar políticas organizativas que garanticen la racionalidad, eficacia y eficiencia de la organización administrativa. Se propone que el Presidente de la República, Autoridad Máxima de la Administración Pública, concrete su política organizativa mediante un *Reglamento General de la Administración Pública*, que determine las normas directrices en materia de procedimientos, criterios, metodología e indicadores de evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados de la actuación de la administración pública, y fije los métodos de su implementación en los ministerios. Cada ministro se debería responsabilizar, ante su administración y todas las instancias adscritas a su sector bajo jerarquía o supervisión, con el cumplimiento del Reglamento General de la Administración Pública, especificando las normas en Reglamentos de Aplicación

Sectorial. En base al principio de unidad del Estado, y sin que se les pueda restringir las prerrogativas de autoorganización que les reconozcan la Constitución y la Ley a los Municipios, el Reglamento General de Administración Pública debería prever las normas de aplicación de su objetivo en el ámbito territorial, adaptando las obligaciones según el tamaño de su población.

Se sugiere que en base a los informes de resultados se iniciará, por lo menos cada tres años, un plan de revisión periódica de la organización administrativa, y se dictarán las directrices de reforma orgánica para los sectores cuya organización, no les ha permitido cumplir con efectividad su misión.

- *La competencia organizativa*

Se determina, en términos orgánicos, quién tiene la competencia para organizar la administración pública: crear, suprimir, fusionar, reestructurar los órganos, considerando qué criterios, qué evaluación qué objetivos, qué métodos. Esto es un punto clave del trabajo cuya resolu-

ción depende de la constitución vigente. En República Dominicana, la competencia organizativa la tiene el Congreso que crea los órganos. Eso no facilita la visión global del aparato administrativo. Debido a las décadas de autoritarismo que el país sufrió, toda la organización administrativa dominicana permanece en el dominio de la ley. Si no se discute la oportunidad de redistribuir las competencias organizativas entre la ley y el reglamento, por lo menos se puede establecer una distribución clara del poder reglamentario y del normativo en el seno de la administración. Esto es indispensable, tanto para organizar el sistema de distribución de las atribuciones, como para controlar la implementación de las políticas públicas.

- o *Finalmente, se establece el sistema de distribución, asignación y ejercicio de las atribuciones y competencias entre los órganos, de conformidad con los principios organizativos fundamentales.*

A cada órgano de la administración pública le corresponde un conjunto de atribuciones, esto es el

ámbito material y funcional de actuación del órgano. El ejercicio de las atribuciones y competencias otorgadas constituye un deber para su titular, salvo las facultades de delegación de firma o de competencias previstas en la ley. Cada órgano debe atenerse a la realización estricta de la competencia que le ha sido asignada, cuyas dimensiones (finalidad, ámbito material, temporal y territorial) constituyen los criterios de la legalidad de sus actos.

La asignación de las atribuciones y competencias se hace con respeto a *los principios organizativos fundamentales*, esto es lo que tiene que garantizar la administración pública al cumplimiento de su finalidad y que impactan directamente la estructura, el sistema de distribución de las competencias y los procedimientos de la administración pública (principios de legalidad, objetividad, calidad, profesionalismo, transparencia, efectividad, racionalidad, coherencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia). Se detalla para cada uno lo que implica en términos de organización y su

alcance jurídico. Además de condicionar la legalidad de los actos administrativos, condicionan la creación, supresión, fusión y reestructuración de los órganos de la administración pública, así como las normas y requisitos de la distribución de las atribuciones y competencias.

Los principios de eficacia y eficiencia

Bajo el principio de eficacia y eficiencia se subsumen todos los demás principios, normas y criterios que condicionan el cumplimiento de la administración pública a sus fines con respecto a la legalidad y máxima calidad. Organizar una administración pública racional, eficaz, eficiente y rápida, significa, hoy en día, en primer lugar, asegurar flexibilidad dentro del principio de unidad; y, en segundo lugar, regular el conjunto mediante una política de coordinación, evaluación y control.

La flexibilidad de la administración pública

Conciliar la flexibilidad y la unidad de la administración pública significa facilitar la diversidad institucional de la administración pública y la variedad de los modos de gestión.

De igual manera se ha hecho para la clasificación de los órganos

administrativos, se abordan los diferentes modos de gestión dentro de conceptos y categorías jurídicas reducidas, establecidas a partir de criterios jurídicos claves. En esta perspectiva, dos conceptos jurídicos centrales para llevar a cabo toda la tipificación de los sistemas de gestión vigente en la administración pública dominicana son: a) la personalidad jurídica y b) la competencia.

La personalidad jurídica

Consagra la capacidad de una institución administrativa de actuar en nombre propio comprometiendo su responsabilidad administrativa, civil y penal, incluso su capacidad de actuar en justicia. La atribución de la personalidad jurídica supone la asignación de los elementos ligados a su responsabilidad: demarcación de las misiones, atribuciones y competencias conferidas; órganos en situación de asumir; presupuesto y patrimonio propios.

En primer lugar, la personalidad jurídica es el criterio de determinación del tipo de relación, jerárquica o de supervisión, que se establece con el Poder Central, Estado o Municipio. En segundo lugar, es el criterio de circunscripción de los tipos de atribuciones y competencias de los órganos administrativos. En tercer lugar, es el criterio de discriminación de la autonomía jurídica o sencillamente administrativa y/o presupuestaria. Finalmente, es el de distinción de los órganos centrali-

zados o desconcentrados del Estado o de los municipios, por un lado, y los órganos autónomos o descentralizados del Estado o de los municipios, por otro lado.

La competencia

La distinción entre la titularidad y el ejercicio de la competencia desemboca en dos regímenes de organización de las atribuciones y competencias usados: a) la delegación de la competencia y b) la transferencia de competencia. La primera se refiere unánimemente al ejercicio sin alteración de la titularidad. El titular conserva las prerrogativas de avocación, reformación y anulación previa de los actos delegatorios. Al contrario, en la transferencia de competencia lo que se transfiere es la titularidad de la competencia, lo que supone dualidad de personas jurídicas. La transferencia de competencia conlleva a la descentralización; la delegación de competencia a la desconcentración.

Partiendo de las dos teorías combinadas de la personalidad jurídica y de la competencia, se organizan y regulan todos los sistemas de gestión de la administración pública: centralizada y desconcentrada; delegada; descentralizada territorialmente; descentralizada funcionalmente. Se distingue la descentralización funcional, cuyo concepto es bastante tramposo, y la descentralización territorial.

La regulación organizativa de la administración pública

Debido al carácter polimorfo, poly-céntrico e indudablemente complejo de sus sistemas administrativos, los Estados democráticos modernos deben establecer mecanismos sofisticados de coordinación, evaluación y control de la ejecución de las políticas públicas. El éxito de las políticas públicas de calidad se juega esencialmente a nivel de la organización administrativa; elemento estratégico de la reforma del Estado. La reorganización de la administración pública está al centro del programa francés de "Revisión General de las Políticas Públicas".

La regulación organizativa se hace a través de procedimientos que garantizan la circulación de la información, la deliberación concertada de las decisiones, pero también a través de la creación de órganos dedicados a la regulación de la administración pública. Claramente, nuestro punto de vista es que se necesita elaborar una política pública que tenga la eficacia y eficiencia de la organización administrativa como meta y objeto, y que se responsabilice un órgano para ello.

La coordinación de las políticas públicas

En primer lugar, se necesitan sistemas de coordinación política, central y territorial, lo que implica la

creación de sistemas normativos e institucionales a nivel de la planificación, vinculados con el sistema de administración financiera del Estado, el mismo integrado por los principios, normas, órganos y procesos que hagan posible la captación de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado. La Ley Orgánica de Administración Pública debería fijar las líneas directrices para ordenar lógica y jurídicamente los instrumentos de planificación, a nivel horizontal y vertical, indicando el alcance normativo respectivo de cada uno, y el carácter de compatibilidad o de conformidad de sus interrelaciones.

Al nivel territorial, y al igual que en Francia antes de 1964, cada Secretaría de Estado dominicano define su perímetro de coordinación territorial para desarrollar lo suyo, sin armonización con las circunscripciones de los otros ministerios. Los sistemas de planificación, elaboración e implementación de las políticas públicas se enmarcan en foros de concertación social, pero acaban por permanecer, cruzarse y duplicarse inútilmente. La racionalidad administrativa pasa por la subdivisión administrativa, sino política, del territorio en regiones, y por protocolos de colaboración entre los órganos desconcentrados y descentralizados actuando al nivel territorial.

En segundo lugar, se necesita un sistema integrado de administración presupuestaria y financiera del Estado, articulado con los sistemas de políticas macroeconómicas de

planificación, ordenamiento territorial e inversiones nacionales.

La evaluación y el control de la administración pública

De conformidad con los principios organizativos, todos los componentes de la administración pública deben estar sometidos, en todos los aspectos de su actuación y gestión, a la evaluación y a los controles internos o externos, administrativos, técnicos, políticos y jurisdiccionales.

Se supone la organización en los ministerios de unidades dedicadas a la implementación interna de los procesos de la evaluación y control, y encargadas de la recuperación o producción de los documentos de rendición de cuentas.

Está claro que la organización de la administración pública debe ser objeto de una verdadera política pública, organizada, coordinada y garantizada por un ministerio dedicado a la regulación de la administración pública. Este órgano rector debería encargarse de la elaboración de las normas directrices del Reglamento General de la administración pública, diseñar las políticas de reestructuración de la administración pública y proponer, en el marco de los planes nacionales de desarrollo y de los recursos presupuestarios disponibles, las reformas de las estructuras orgánica y funcional de la administración pública.

Más bien dicho, la calidad de la administración pública exige una flexibilidad, entendido como la adaptación de la organización administrativa a la evolución continua de las demandas de los ciudadanos y necesidades de las políticas públicas, pero la flexibilidad, o se organiza en

el marco de un derecho riguroso y sistematizado, o acaba debilitando al Estado.

La Ley Orgánica de Administración Pública y sus instrumentos adjetivos, solucionan ese dilema ◇