



ITA IUS ESTO

La “nueva” organización del desgobierno de Alejandro Nieto con especial referencia al caso peruano

Por: Sergio Marcelo Villanueva Bazán

Autor

Estudiante del VI año de Derecho y de Artes Liberales con Mención en Historia en la Universidad de Piura. Asistente estudiantil de la asignatura Teoría General del Derecho y director del Taller de Derecho Constitucional de la misma casa de estudios. Asimismo, miembro de la comisión de Boletín de la Revista Ita Ius Esto.

Sumario

PREFACIO, INTRODUCCIÓN:, DESARROLLO:, CONCLUSIÓN:, BIBLIOGRAFÍA:

Sumilla

En la presente recensión se analizarán brevemente las principales ideas que sostiene Alejandro Nieto en su obra “La “nueva” organización del desgobierno”. En la que se realiza una dura crítica al aparato estatal español, enfocándose en el estudio del funcionamiento de la Administración Pública. En este sentido, desarrolla los principales problemas de esta institución, así como algunas de las causas de estos. Por otro lado, se comentarán en paralelo algunas cuestiones estudiadas por Nieto que permiten explicar la situación crítica del aparato estatal peruano.

Palabras clave

Administración pública - *desgobierno* - invertebración - poder - gobernantes - funcionarios públicos - despotismo - corrupción.

PREFACIO

A fines de los 90, el jurista español Alejandro Nieto publicó una de sus más importantes obras: “La “nueva” organización del desgobierno”. Se trata de una reedición de uno de sus trabajos previamente publicados, pero con ciertos elementos novedosos integrados en la investigación.

En este monumental libro, se lleva a cabo una descripción crítica y agresiva del aparato estatal español desde distintos ámbitos de una forma muy gráfica e ilustrativa a través de ejemplos concretos y elementos de análisis claros. Con ello, el autor muestra una realidad al margen de teorías o ideologías políticas que distorsionen su objeto de estudio. Además, aborda también las causas de varios de los problemas jurídico-políticos del Estado español.

Por otro lado, es importante señalar que Nieto enfoca su estudio en la Administración Pública española. Lo cual no implica que el problema está solo en esta institución, sino que se encuentra en toda la amalgama que constituye el poder político. Sin embargo, como se trata de un análisis de cómo se gobierna en España y, considerando las repercusiones sociopolíticas de los eventos históricos acontecidos en la posguerra, el autor parte de la siguiente premisa cuya veracidad se comparte: no es posible gobernar sin administrar. Ambas actuaciones son inseparables. Razón por la cual, los ideales políticos sin técnicos no logran materializarse y, es por esto que, la realidad requiere de la política para encontrar soluciones a los diversos problemas que la aquejan a través del diálogo y el consenso.

INTRODUCCIÓN:

Antes de iniciar la recensión de esta obra y luego de este breve prefacio, es importante comentar la orientación especial que se buscará dar al presente trabajo. Como bien indica el título, se ha considerado conveniente ir más allá de los fines académicos propios de una recensión común, para realizar el análisis de los principales temas del presente trabajo con ciertas reflexiones acerca de la realidad política peruana. La razón es muy sencilla: el aparato estatal del Perú presenta claras similitudes con el español, sobre todo en estos últimos 20 años, en los cuales se ha venido gestando en lo más profundo del Estado peruano, una organización para el desgobierno. No es difícil descubrir en la obra de Nieto, situaciones y realidades presentes en el panorama político y social peruano. En ese sentido, otro de los fines de este trabajo será dilucidar, a partir de los elementos de la obra - objeto de estudio -, algunas causas que han contribuido a construir la difícil realidad jurídico-política del Perú.

El autor empieza aclarando algunos términos importantes para el desarrollo de su trabajo y señalando el objetivo del mismo. Entre los conceptos que desarrolla están: el desgobierno y la organización. Para definir al primero, se puede partir de la idea de gobierno como la capacidad de generar obediencia. Por su lado, desgobierno no quiere decir una especie de falta de gobierno

o “*ingobierno*”, sino que refiere desorden. Sin embargo, un desgobierno que implica, como primer elemento, un mal gobierno, no se presenta solo como consecuencia de una mala organización. Además de esto, se puede terminar de definir con la existencia de una especie de “*contraorganización*” por la que deliberadamente se busque un deficiente funcionamiento del aparato estatal a través de la perversión de sus principales instituciones. Finalmente, se explica que su finalidad es el estudio profundo de esta realidad o, en sus palabras, “ayudar a comprenderla”.

DESARROLLO:

Una vez terminada esta introducción, se inicia con el estudio de uno de los temas más debatidos no solo por el campo del Derecho, sino también por la filosofía y la política: el poder. En líneas previas, se ha mencionado la definición tomada por el autor que, a este juicio, es adecuada en el afán de comprender la actuación del Estado. Teniendo esto claro, se reconocen como los verdaderos titulares del poder – en la práctica-, a los políticos. Esto debido a que la única manera de materializar normas constitucionales, como la peruana, que dispone que “el poder emana del pueblo” es por intermedio de la representación política. Se evidencia desde estas páginas iniciales, que el libro parte mucho de cuestiones pragmáticas y, más que en el “deber ser”, se basa en el “ser”.

Respecto al ejercicio del poder por parte de estos sujetos, es relevante destacar la llamada usurpación clandestina, que implica dos fenómenos simétricos: la toma de decisiones políticas por parte de funcionarios que a su vez conforman el ámbito técnico de la Administración, también llamada burocracia y la actuación como funcionarios de los políticos. En resumen, se trata del ejercicio de funciones distintas a las constitucionalmente atribuidas, sin desplazar al sujeto que es el verdadero titular de estas o, en otras palabras, de la politización de los funcionarios y la funcionalización de los políticos.

Otros dos puntos claves que se describen en este capítulo son: la invertebración del aparato estatal y la patrimonialización del poder. La primera cuestión explica la dificultad que implica el mismo ejercicio del poder, en la medida en que quien lo ejerce se ve impedido de actuar por una serie de instituciones desorganizadas internamente como en sus relaciones con otras. Por consiguiente, se carece de unidad en las administraciones públicas y la misma estructura del Estado impide hasta cierto punto gobernar. Y son precisamente estas limitaciones al ejercicio del poder, las que se describen y estudian a lo largo de la presente obra. Parecería que no solo

la Constitución “limita” el poder, sino que existen límites que, en lugar de proteger el interés general, lo afectan negativamente.

Esta invertebración tiene como una de sus principales consecuencias un fenómeno quizás más identificable en la realidad peruana: la patrimonialización del poder. Las desviaciones del ejercicio del poder que permiten la falta de institucionalidad, hacen posible que las acciones no se dirijan a la obtención del bien común, sino al beneficio personal de los mismos políticos de turno. Y esto no es más que el reemplazo de la arbitrariedad por el “legítimo” ejercicio del poder y la creación de un “Estado negocio”. Si sumamos a esta realidad, una clase política no consolidada y con poca honestidad, que es lo que, en el fondo se ha ido desarrollando en esta estructura invertebrada; entonces se irá perdiendo cada vez más las esperanzas de progreso en la sociedad y la democracia se convertirá en un mero espejismo plasmado en un papel.

Todos estos problemas en el ejercicio del poder deben ser tratados también desde la realidad de aquellos que lo ejercen. Es por ello que se tratan los problemas propios de los gobernantes. Interesa señalar que el día a día del político es más agotador de lo que quizás puede parecer, pero asimismo, más inútil de lo que se cree. Esto no es más que un indicio del desgobierno, pues, al ocupar su tiempo en llamadas, reuniones o visitas, que contribuyen más a su popularidad que a la solución de los problemas, se olvida una de las principales tareas del político: la reflexión para la posterior toma de decisiones, algo que desencadena otros problemas. El principal, desde este punto de vista, es la falta de motivación al tomar decisiones y, la cultura de la improvisación que afecta cada vez más el respeto a un marco jurídico que exige todo lo contrario. En el Perú, no es extraño ver normas que carecen de proporcionalidad y no solucionan el problema que exige la actuación estatal. Ejemplos claros de esto son: las ineficientes medidas tomadas durante la pandemia como las restricciones a la libertad de tránsito según el género, o los toques de queda en días específicos, algo que generó precisamente lo que se buscaba evitar, aglomeraciones.

Un análisis que se debe resaltar en el estudio de los gobernantes, es su necesidad de dominio de un mínimo de técnica para dejar de ser simplemente un político. Lo mismo sucedería con un administrador que consigue apoyo político. Esta idea que ya ha sido de alguna manera descrita en páginas previas, es muy importante, pues en la realidad, el gobernante piensa que bastan los conocimientos políticos para pasar de la idea a la acción. Son esquivos a la realidad explicada y, muchas veces, ante la falta de confianza en el equipo técnico que desarrollan a partir de las

primeras dificultades que encuentran desde su ámbito para la materialización de sus planes, deciden designar en su lugar a personas que no le generarán ningún tipo de problema. Esto detiene el funcionamiento estatal y lo vuelve ineficaz. En la clase política peruana, esta es una práctica común, sobre todo en los últimos años; donde incluso para el manejo de instituciones propiamente técnicas, se designan funcionarios con un claro tinte político. Por otro lado, se explican con profundidad en la obra, las nefastas consecuencias que tienen estas designaciones, pues al basarse en la pertenencia a una “familia política”, se le prestará menos atención a su auténtica eficacia.

Cuando se estudian las decisiones de gobierno y su ejecución, se explica un problema de la realidad española, que quizás en Perú se ha expresado de distinta manera. El principio de legalidad se ha visto afectado notoriamente en el país ibérico. Esto en la medida en que se ha llegado al extremo en el que las responsabilidades se evaden cada vez más por parte de los políticos. La razón de esto es que consideran que esa inacción o acción deficiente se debe a que no existe ley que previamente le indique cómo debe actuar. Se trata, pues, de un legalismo puro y duro. En cambio, parecería que, en el Perú, no sucede el exceso sino el defecto, debido a que, en la práctica jurídica, en la doctrina e incluso en la jurisprudencia constitucional, se ha propagado la idea de que la actuación, al menos a través de reglamentos, puede hacerse sin ley específica previa. Es así como existen márgenes de actuación que han llegado a vulnerar hasta en la práctica, la sujeción positiva de la Administración Pública a la ley.

La integración en la toma de decisiones sí se presenta también en el Perú. Esta se refiere a la búsqueda de la participación tanto de la sociedad civil como de otros organismos del poder público para la toma de una mejor decisión. En pocas palabras, esto se ha llevado al extremo, hasta el punto de llegar a obstruir o afectar negativamente la misma actuación del Estado. Para el autor, se trata de un ejemplo en el que la ideología liberal, de la que es fruto en gran parte el Estado de Derecho, ha llevado al extremo sus postulados de participación ciudadana. Se ha olvidado que, por más duro que pueda sonar, a veces el ciudadano no sabe lo que quiere y que el político no está para satisfacer lo que los otros le piden, sino para actuar en favor de la sociedad. La consecuencia de este fenómeno, sumado al anterior y al llamado “centralismo” a través del cual se resta responsabilidad al inferior jerárquico, generan como fin del proceso decisiones incoherentes y muchas veces contradictorias.

Otro punto importante que se desarrolla es el despotismo administrativo. Si bien el poder de la Administración se ve limitado tanto por la invertebración y los demás elementos ya mencionados, también es verdad que contribuye algunas limitaciones como el hecho de que su presupuesto sea designado externamente. Sin embargo, sí existe un claro despotismo exterior. Esto quiere decir que la Administración, si bien es el poder público que se impone a la sociedad con menor fuerza normativa (presunción iuris tantum de legalidad), es el que ejerce acciones de forma más cercana al ciudadano y, por tanto, el más capaz de afectarlo. El principio de legalidad busca que no se desvíe en perjuicio del administrado la actuación del Estado. Lamentablemente, las consecuencias de su ya explicada vulneración de algunos casos, se agrava con el uso defectuoso que se le puede dar al principio de ejecutoriedad, por el que la misma Administración puede hacer cumplir lo que ordene por sí sola (este principio tiene otra interpretación en el ordenamiento peruano, que apunta solo a la eficacia).

España, al igual que Perú, presenta en esta línea de la actuación estatal, el ya mencionado problema de la designación y aplicación del presupuesto. No solo son perjudiciales las formas a través de las que se construye el presupuesto anual asignado a la Administración, sino que la misma ejecución de este presupuesto tiene problemas relacionados a cuestiones ya mencionadas. Se trata de una clara lentitud e inutilidad. Pareciese que lo único importante es el hacer por el hacer, con la sola condición de estar en regla con lo establecido para ese quehacer. Es por esto que, a veces se llega incluso a ir más allá de lo establecido en la medida en que sea urgente la realización de determinada actividad, lo cual termina por ser tolerado.

Se nota hasta este punto la complejidad y la presencia de círculos viciosos en el funcionamiento del aparato estatal. Relacionado a esto, se encuentra la situación preocupante del funcionario público. Si bien es innegable que existen muchas personas, sobre todo jóvenes, que llegan con la mejor de las voluntades a distintos trabajos en el Estado, es una constante en la gran mayoría de casos, la conciencia al menos mínima, de una exigencia inadecuada y de una inoperancia que al menos lo exime de mayores responsabilidades. La misma Administración asume un papel mediocre ante esta realidad que constituye un círculo vicioso entre inoperancia o deficiente actuación del funcionario y la poca exigencia de la misma institución estatal para la que opera.

Una realidad importante se destaca también cuando se explica el problema del gran número de funcionarios públicos. Se desarrolla esta cuestión partiendo de dos ideas básicas: la existencia de lugares donde sobran funcionarios y otros donde falta, y la certeza de que el número de

funcionarios actual va a ir creciendo constantemente. Esto es, como consecuencia de distintos factores, entre los que se rescatan dos de especial interés: la no asunción por parte de los empleadores públicos que les sobran empleados y la imposibilidad de solución a los casos en los que faltan funcionarios, al sostener, los mismos empleadores, la insuficiencia de personal. A esto se suma la falta de una política clara que permita de alguna manera homogeneizar en ciertos puntos necesarios la Función Pública. Consecuencia de todo esto, es la cada vez peor visión de esta misma opción laboral para los profesionales emergentes. Otro círculo vicioso perjudicial se haya en estas situaciones, pues por más que algunos de ellos elijan el sector público, los problemas que muchas veces los afectan terminan por incentivarlos a pasarse al sector privado o asumir una especie de comodidad y mediocridad ante las expectativas y condiciones que se le imponen en su trabajo. Se genera un cierto aislamiento pues a nadie importa el esfuerzo que realice y se desaprovecha todo lo bueno que pudiesen aportar los jóvenes capaces que apuestan por este sector.

Sobre el Estado de Derecho, el autor lleva a cabo un análisis desde las claras injusticias de las cuales cada vez más es víctima el ciudadano de a pie, desde la actuación de la misma Administración, hasta la del poder judicial. Esto abre las puertas a una de las posturas que sostiene a lo largo de su obra: la existencia de un Estado de derecho en el papel, no en la realidad, esto debido a la suma de intereses de todo tipo dispersos en el ejercicio del poder por parte del Estado. Relacionado íntimamente a este punto está el incumplimiento de las mismas leyes, que también es señalado. De forma quizás un poco radical, el autor considera que actualmente las leyes no son tomadas en serio por nadie: ni por quienes las hacen, ni por quienes las deben cumplir. Esto solo es cierto en parte, desde esta opinión, pues se consideran una realidad las violaciones constantes a la ley que se han proliferado cada vez más en los últimos años. Es hoy, más que conocida, aquella frase que dice: “hecha la ley, hecha la trampa”. Incluso se podría ir más allá en Perú, pues se ha pasado por alto tanto por las autoridades como por la mayoría de la población algún golpe de Estado que ha constituido una clara violación a las normas constitucionales. Sin embargo, a pesar de todo esto, tanto en Perú como en España existe un cierto grado de institucionalidad que se ha ido construyendo en las últimas décadas, aunque de manera imperfecta.

Incluso se hace mención a otras instituciones cuyos problemas no dejan de repercutir en la realidad de la misma Administración como lo son el Tribunal Constitucional, los tribunales contenciosos-administrativos y los tribunales ordinarios (el autor titula esta parte como la

administración de la injusticia). Sobre estos últimos se llevan a cabo críticas muy duras como la sobrecarga de recursos, la falta de justicia con aquellos que no tienen muchos medios económicos, entre otros. En el caso del Tribunal Constitucional, la realidad de esta institución en España, es muy similar a la del Perú. En ambos casos, este organismo ha logrado un notable nivel de desarrollo como institución y ha funcionado con cierto éxito en general. Sin embargo, su futuro se muestra preocupante por un fenómeno específico: la politización de los miembros. En los últimos años se le ha encomendado la solución de temas muy polémicos, por no decir, sensibles para la sociedad. De esta manera, los partidos políticos acuerdan muchas veces las designaciones con fines más partidarios que técnicos. Prima muchas veces por encima de los valores que podría tener como juez un postulante, sus convicciones políticas. Se generan, pues, dos consecuencias claras: se hace rutinaria sus sentencias, disminuyendo muchas veces su labor creativa y se politizan los temas más importantes que deben ser tratados por el Tribunal. Se considera que esto es perfectamente predicable en el Tribunal Constitucional peruano.

Antes de concluir el trabajo, el autor hace una especial mención al tema de la corrupción y la impunidad. Se describe muy bien la inmersión de funcionarios que permiten prácticas no permitidas por el ordenamiento dentro de la misma Administración Pública y de la administración de justicia como tal. Si bien en la actualidad, tanto española como peruana, hay funcionarios que ahora están presos, en muchos casos es así no necesariamente porque cometieron el delito, sino por otras razones políticas y hasta personales. Y esto se comprueba también en el grupo de funcionarios que cometen o han cometido delitos de corrupción y que hasta hoy siguen sin dar cuentas de nada. Se tiene a un sistema de justicia que muchas veces se bloquea cuando interesa al político de turno o a la élite que lleva en el poder por décadas.

Otro punto sumamente importante en el tema de la corrupción es la misma aceptación de la sociedad y su consentimiento al “principio del enriquecimiento máximo ilícito sin límite ético ni cívico”. No solo se puede hablar de esta complicidad social en estos temas de corrupción, sino en la generalidad de prácticas perversas que se han ido explicando a lo largo de este libro. O se pueden consentir, o se ignoran. El panorama podría parecer desalentador, pero si se pierde el mínimo de sentido común en el actuar ético y jurídico, el mismo ciudadano es el que condena a su sociedad al declive. Esto queda muy claro en un país como el Perú, sobre todo con los actuales gobernantes de turno, los cuales semana tras semana se ven envueltos en escándalos de toda índole y han logrado, con cierto apoyo, tal vez, de ciertos medios de comunicación o

asociaciones civiles partidarias, que el peruano se acostumbre a tener un Estado que, en lugar de solucionar los problemas, creé cada vez más.

Unido a lo anterior, se encuentran las diversas reacciones que ha tenido el Estado ante estas problemáticas. En primer lugar, se habla de la llamada modernización del Estado, que no es más que su reforma. En este sentido, se podría preguntar al lector peruano, por ejemplo, cuántas veces ha escuchado de la reforma política que los gobernantes vienen prometiendo tanto estos últimos años. Y lo peor es que en el momento en que más cerca, al parecer, se estaba de ella, más daño se terminó ocasionando al sistema peruano. Otra respuesta fallida, desde el punto de vista del autor, es la creación de organismos públicos autónomos. Esto se ha fundamentado en la satisfacción de nuevas necesidades que ha traído la sociedad moderna. Sin embargo, los errores de los organismos ya existentes han sido arrastrados por los nuevos entes. En esta línea, se sostiene que: “el problema no consiste en arbitrar nuevas fórmulas jurídicas, sino en liberarse de criterios organizativos y políticos que taran la ya existente”. Si el problema está en el interior de la misma organización, la verdadera solución difícilmente se encontrará con un organismo exterior. A lo mucho, se tratará de una medicina que calmará el dolor del paciente por un momento, pero no lo curará de la enfermedad, como bien explica Nieto.

En sus consideraciones finales, el autor deja clara la tesis que busca sostener con este trabajo: existe una organización del aparato estatal y un sistema de normas que hacen imposible el buen funcionamiento de la cosa pública. Es así como los políticos o agravan esta situación, incluso al optar por ser indiferentes a ella, o intentan, con intenciones muy nobles quizás, que se sirva verdaderamente al interés público, encontrando para ello muchas dificultades y obteniendo, con mucha suerte, muy pocos resultados. A esto se le suma la poca ayuda de la sociedad civil con la demonización que se predica de aquellos que se dedican al sector público, así como con el manejo de partidos políticos, cuyos miembros se entrenan para el equipo del bien, pero terminan jugando para los demonios. La democracia, de esta forma, se concibe como un ideal constitucional que pasa por alto muchas veces todas estas realidades.

CONCLUSIÓN:

Para finalizar esta recensión, es conveniente precisar que, si bien se evidencia en el autor una clara dosis de pesimismo, esta no se puede compartir. El presupuesto básico para cambiar la lamentable situación ante la que se encuentra tanto el Estado español como peruano es creer que este cambio es posible. Sin embargo, lo destacable del trabajo estudiado es, sin duda, la

descripción de elementos de la realidad tal y como son, sin influencia ideológica alguna, ni presión social por más delicados que sean algunos de los temas y, sobre todo, resaltando los efectos directos que sufren muchas veces el ciudadano común que, al fin y al cabo, es quien constituye, o debería constituir, como persona, el fin supremo del Estado. Es necesario, pues, en la búsqueda de soluciones, reconocer esta misma realidad e identificar las causas de las diversas problemáticas partiendo de la misma, como hace, en ciertas ocasiones, el autor. Respecto al caso peruano, se suman otras cuestiones que quizás podrían agravar incluso nuestro diagnóstico, como pueden ser la falta de proporcionalidad generalizada en la toma de decisiones (la cual se pudo mencionar en algún momento de este trabajo) y el olvido de los mandatos que implica como principio, la subsidiariedad reconocida en nuestra constitución, sobre todo en su vertiente positiva. Finalmente, y volviendo al análisis específico del libro, es posible decir que cumple a cabalidad con su fin: permitir la comprensión gráfica y esquemática del desgobierno del que ha sido y es víctima la sociedad española.

BIBLIOGRAFÍA:

García, A. N. (1996). La “nueva” organización del desgobierno. Ariel.