

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

Resumen del libro *La structure et l'organisation des Départements ministériels*, por FRANZ DETHIER, publicado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1962.

Por GREGORIO LASO

I. El Departamento ministerial

Es uno de los órganos del Estado sin existencia legal por sí mismo, sino en función de la necesidad de la distribución y ejecución de las múltiples tareas que implica el gobierno de un Estado.

Parece admitido comúnmente que el Departamento ministerial; el «Ministère», el «Ministry» o «Department» británico; el «Administrative Agency» (término genérico para designar las formas múltiples de los elementos de la Administración central de los Estados Unidos); el «Mi-

nisterium» alemán, corresponde a la concepción que puede uno formarse de un «Organismo oficial formado por un grupo de funcionarios situados bajo la autoridad de un Ministro y llamados a ocuparse, en un sentido definido por este último y repartiéndolos por servicios, de materias que poseen entre sí una cierta afinidad».

Puede considerarse que la determinación de los diversos Ministerios se ha instituido y realizado siguiendo una o varias de las modalidades siguientes:

a) La inserción de la nomenclatura de los Ministerios en el cuerpo del

texto constitucional, la cual no ha hallado la aceptación de los constituyentes en muchos países.

b) La intervención del poder legislativo ordinario no se muestra mucho más fácil o incluso más racional.

c) Como en la mayor parte de los países occidentales, hay que admitir mayor flexibilidad del sistema y que sea el Jefe del Estado, actuando como Jefe del poder ejecutivo, el que determina, según las circunstancias, los diversos Departamentos ministeriales, fijando eventualmente en grandes rasgos sus atribuciones y nombrando los titulares.

En suma, éste es un problema que hay que enfocar desde un ángulo práctico y realista, considerando simplemente que el poder de organización pertenece por esencia al ejecutivo.

II. Los órganos jerarquizados.

El Ministro se designa en numerosos países con vocablos que tienen entre sí una etimología común: «Ministre», «Ministro».

En los Estados Unidos, los Jefes de los nueve Departamentos ejecutivos se llaman, sin embargo, «Department Secretaries», con excepción del «Attorney general» y del «Postmaster general». En el Reino Unido, además de los «Ministers», colocados a la cabeza de los Departamentos ministeriales más recientes, se encuentran el «Lord Chancellor of the Exchequer», el «Secretary of the Admiralty», el «Postmaster general», el «Secretary of State» para el «Foreign Office», el «Chairman of the Board of Trade», etc.

Dos elementos distintos, aunque complementarios, se ofrecen al aná-

lisis de la noción de Departamento ministerial. En efecto; de una parte, el Ministro y sus colaboradores directos, que forman el «Gabinete ministerial» (conjunto que representa al elemento dirigente y político del sistema), y de otra parte, un grupo de funcionarios reunidos en unidades y células administrativas, que forman una entidad teóricamente apolítica de ejecución. Esta administración está encargada de efectuar, en nombre del Ministro y siguiendo sus directrices, el cumplimiento de los deberes especializados resultantes de las atribuciones propias del Departamento.

Desde un plano institucional, el Ministro es un personaje híbrido; de una parte, como miembro del Gobierno, forma parte del organismo ejecutivo político, y simultáneamente ocupa la cima de la jerarquía administrativa de su Departamento, que organiza y dirige, asumiendo la responsabilidad. Esas dos funciones, gubernamental y administrativa, se encuentran en simbiosis, se complementan sin poder confundirse.

Los poderes del Ministro no son absolutos; su limitación es de orden funcional y también de orden presupuestario.

La responsabilidad ministerial se ejerce directamente ante el Parlamento, y a través de éste, ante la opinión pública, a la que representan estas Asambleas.

Ante el Parlamento el Ministro debe exponer el desarrollo de los proyectos elaborados de acuerdo con sus servicios, justificar la adopción de posiciones y solicitar un voto confirmatorio o denegatorio de su política.

En el caso de que su gestión se considere sospechosa, desviada en relación con la línea de conducta que

se le ha trazado, será objeto además de interpelaciones, debiendo explicarse ante las Comisiones parlamentarias, atrayéndose eventualmente las censuras y, en definitiva, asumiendo la responsabilidad de lo que se considera como un fallo en su misión.

El principio de la solidaridad ministerial nació de la necesidad de oponer al poder legislativo un conjunto verdaderamente representativo del Estado y capaz de asegurar la homogeneidad y estabilidad del Gobierno. La solidaridad ministerial se adquiere por el Ministro siempre que la acción emprendida dependa de una política de conjunto acordada por el Consejo o Gabinete o que no sea el resultado de una gestión defectuosa de los servicios del Departamento.

EL GABINETE MINISTERIAL

El Ministro es el jefe administrativo de su Departamento. Está, pues, habilitado para organizar el funcionamiento de sus servicios personales en la medida en que juzgue oportuno, aunque dentro de los límites señalados por las disponibilidades presupuestarias.

Puede, por tanto, rodearse de colaboradores directos, que escogerá a su conveniencia, aunque, en principio, deberán participar de su fortuna política.

Sin embargo, en varios países, en Gran Bretaña y en la República Federal de Alemania sobre todo, el sistema de Gabinete ministerial, compuesto de un personal reducido, no permanente y escogido por el Ministro, no existe; solamente hay Secretarios de Estado, personajes políticos, que asisten al Jefe del Departamento

en la perspectiva política de la ejecución de las tareas.

El Gabinete ministerial tiene un papel polivalente y mal definido; su misión consiste, de una manera general, en asistir al Ministro en las diversas manifestaciones de su actividad, ya se trate de guiar su juicio sobre las decisiones a adoptar, llevar su secretariado personal, filtrar y recibir a los solicitantes de audiencias o, en fin, de guardar el contacto con el Parlamento y preparar los discursos, conferencias y respuestas a las interpelaciones.

EL SECRETARIO GENERAL

El Departamento ministerial comprende varias subdivisiones, comúnmente llamadas «Direcciones Generales», «Divisiones», «Abteilungen», «Secciones», «Oficinas», «Administraciones», etc.

Parece, pues, racional que se haya pensado en numerosos países en dotar a este conjunto de unidades administrativas de un elemento permanente susceptible y de asegurar la coordinación.

Este elemento coordinador se llama «Secretario general» en Francia, Bélgica y Países Bajos; «Ministerial Bürodirektor», en la República Federal de Alemania; «Permanent Secretary», en el Reino Unido, o «Subsecretario de Estado», en las Repúblicas Suramericanas.

Se trata esencialmente de un funcionario cuyas atribuciones están bastante mal definidas, salvo, quizás, en el Reino Unido, en donde el «Permanent Secretary» ejerce poderes suficientemente amplios para permitir al Ministro consagrarse exclusivamente al examen de los problemas que re-

quieren su atención personal y vigilar por que sean tratados dentro de la más pura ortodoxia política, evitando comprometer la unidad de acción del Gobierno.

La institución del Secretario general se ha comprendido y aplicado de un modo muy diverso; en Francia no subsiste más que en algunos raros Ministerios y sobre todo en asuntos extranjeros.

La misión del Secretario general se concibe bajo un doble aspecto: o ejerce una autoridad real y jerárquica sobre los servicios de los que asume la dirección bajo el control del Ministro o no es más que el coordinador revestido de una autoridad limitada a las exigencias de esa coordinación.

LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES

Se admite generalmente que la Administración pública está constituida por un conjunto de servicios encargados de asegurar la satisfacción de las necesidades colectivas de una comunidad. Sin embargo, hay que distinguir la Administración central de las instituciones descentralizadas territorialmente como son las provincias y municipios, y descentralizadas por servicios, como los Organismos autónomos, que aseguran en nombre del Estado la gestión de ciertos intereses públicos.

M. Puget define la Administración central como «servicios administrativos de Estado de competencia territorial única para el conjunto de la nación, reunidos por lo general en la capital política, trabajando bajo la autoridad directa del Gobierno, en relación inmediata con él y sin poder de gestión autónoma».

El Departamento ministerial se inserta, pues, en el plan administrativo central de un país. Representa una parte de la Administración central colocada en principio bajo la autoridad y la responsabilidad de un Ministro.

¿Cuál será entonces la estructura de las administraciones de este Ministerio? Será a base de autoridad que hay que someter a las instancias de concepción y dirección.

Pueden existir divisiones intermedias en función de la importancia cuantitativa y cualitativa de los asuntos a tratar. Participarán también ya de la dirección, ya de la ejecución de los asuntos. Estos servicios se llaman «División», «Branch», «Unterabteilung», etc.

LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE CONSULTA

Se ha demostrado desde hace tiempo que el Departamento ministerial no es capaz siempre de poder elaborar armoniosamente decisiones sin apoyarse sobre datos que los servicios administrativos no tienen posibilidad de poder facilitar o recoger por sus propios medios.

Se ha hecho un proceso casi generalizado y aplicado en numerosos países el recurrir a personas u organismos privados para ayudar técnicamente a la Administración bien a resolver ocasionalmente una o varias cuestiones importantes para la solución de las cuales se requieren competencias especiales, bien para asistirle de una manera continua facilitando opiniones previas a la formulación de decisiones sobre cuestiones esenciales de la gestión de los asuntos. La utilidad de esta colaboración

es incuestionable; otorga al Ministro la posibilidad de apoyarse sobre principios de los que no dispone de una manera permanente y a los que le es permitido recurrir con la perspectiva de hallar informaciones, propuestas o incluso deseos procedentes de las más seguras fuentes.

Los órganos de consulta de la Administración revisten las formas más diversas.

Esta multiplicidad de sistemas, de procedimientos de investigación e informaciones presenta, sin embargo, un objetivo común, que es el de concurrir a la preparación de las decisiones del poder central por medio de encuestas, controles o estadísticas, de deliberaciones sobre los proyectos de disposiciones y la preparación de las decisiones de discusión sobre la orientación y elaboración de programas.

III. Los órganos colegiados de consulta

Parecen ser la única forma sistemática de participación externa en la Administración de un país, que, por otra parte, tiende a perfeccionarse y a generalizarse. En Gran Bretaña se puede clasificar bajo esa rúbrica toda la gama de los «Advisory Committees», y sobre todo dos de los tipos principales representados por los «Consultative Committees» y los «Committees of Experts», creados en virtud de una Ley u organizados por una medida administrativa de los Ministros competentes.

Fuera de este modo de consulta por organismos colegiados existe la información y la reunión de pareceres y opiniones ocasionales facilitados

a petición formal de los servicios ministeriales interesados.

El autor se inclina porque la consulta sea colegiada, tomando la forma de una Comisión, Consejo o incluso de un Comité, creada y organizada por la Ley o por un Decreto de ejecución, lo que será más frecuente en la mayoría de los casos, sin que deban beneficiarse estos organismos de personalidad jurídica.

IV. La organización funcional de los Departamentos ministeriales en los diferentes escalones

En la segunda parte de su libro el señor Dethier estudia con detalle la misión de cada uno de los engranajes de la máquina ministerial y el ensamblaje de los diversos elementos en el conjunto, así como los medios racionales que hay que utilizar para conseguir una eficacia suficiente.

La estructura interna de un Departamento determina el cuadro orgánico necesario para la concreción de los efectivos definitivos y temporales indispensables a la realización de programas permanentes y ocasionales.

El autor establece un esquema tipo de organización de un Departamento ministerial del siguiente modo:

1. El Ministro, asistido o no de un Gabinete ministerial.
2. El Secretario general.
3. El Consejo de Coordinación a escalón de dirección.
4. Los servicios administrativos, divididos en:
 - a) Servicios de dirección conexos (servicios de estudios y documentación, O. y M.).
 - b) Servicios institucionales, o sea los servicios comunes a todos los Departamentos, y cuyo establecimiento

es indispensable para permitir el funcionamiento de los otros servicios.

c) Los servicios funcionales, o sea aquellos que tienen a su cuidado ejecutar la misión específica devuelta al Departamento.

Después de hacer un examen del Ministro y del Gabinete ministerial, del Secretario general y los servicios administrativos, así como de la delegación de poderes, el señor Dethier en la tercera parte de su obra se dedica a examinar los métodos administrativos racionales de trabajo, entre los que destaca los servicios de O. y M., inclinándose por la creación de unidades de O. y M. en los distintos Departamentos ministeriales, dependiendo administrativamente del Ministro y técnicamente del organis-

mo central encargado del estudio global del problema, y al que deberán aportar una contribución efectiva. Este organismo central de O. y M. deberá estar adscrito o al Gabinete del Primer Ministro o al Ministerio de Presupuestos y Finanzas.

Por último, estudia el autor los circuitos, de los que encarece la importancia subrayando que los dos puntos importantes sobre los que deberían por prioridad aplicar la atención los organizadores son el recorrido de los expedientes en el interior del Departamento y su clasificación. De ésta dice que la marcha del trabajo con celeridad, precisión y sentido de la continuidad no es posible sin una clasificación clara, sencilla, precisa y ágil de los documentos.