

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/CONF.19/L.7  
6 de noviembre de 1964

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEGUNDO SEMINARIO INTERAMERICANO DE REGISTRO CIVIL

Organizado por las Naciones Unidas, a través de su Oficina de Estadística, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica y la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con el Gobierno del Perú, el Instituto Interamericano de Estadística, el Instituto Interamericano del Niño, la Organización Panamericana de Salud y la Asociación Interamericana de Registro Civil.

Lima, Perú, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 1964

ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES  
DE SERVICIOS PUBLICOS

Informe presentado por la secretaria de la  
Comisión Económica para América Latina



## ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES DE SERVICIOS PUBLICOS

### 1. Antecedentes y objetivo

Desde hace algunas décadas, en la mayoría de los países americanos, los Servicios de Registro Civil tienen la responsabilidad de recoger y transmitir a los organismos elaboradores - por lo general Servicios de Estadística y de Salud - la información necesaria para producir estadísticas vitales. En lo que respecta al cumplimiento de esta función, los organismos recolectores prestan una colaboración constante a quienes deben elaborar y publicar dichas estadísticas.

La posibilidad de recoger la información a medida que los hechos ocurren hace que las estadísticas vitales sean consideradas "dinámicas", a diferencia de aquellas otras estadísticas que se recogen por el método de enumeración, que son "estáticas". Ello permite conocer los cambios que continuamente ocurren en algunas de las características más importantes de la población. Es importante, por lo tanto, el aporte de los Servicios de Registro Civil a la salud pública, la demografía y demás usuarios que, como los organismos gubernamentales encargados de la planificación económica y social, necesitan conocer el potencial humano disponible.

Sin embargo, dichos servicios, que tienen como antecedente los registros eclesiásticos, nacieron a la vida administrativa para facilitar el funcionamiento del sistema jurídico que rige las relaciones de los individuos organizados en familias y sus vinculaciones con el Estado. Su función específica, eminentemente jurídica, consistía en preparar, custodiar y mantener a disposición del público una prueba auténtica del acaecimiento de los hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas, denominados "hechos vitales" desde el punto de vista estadístico.

Aunque los propósitos del Estado parecen inmutables, sus objetivos inmediatos y los medios de que se vale para alcanzar unos y otros varían con frecuencia a consecuencia de la evolución social y de varios otros factores. Este hecho y la mayor preocupación de aquél por las personas que habitan en su territorio - sobre todo en lo que va corrido de este siglo - han influido en la asignación de nuevas funciones y responsabilidades a los Servicios de Registro Civil.

No obstante, en la mayoría de los casos no se han redefinido sus objetivos y se sigue estimando que el simple hecho de cumplir su finalidad jurídica justifica su razón de ser. Este razonamiento implica el olvido de que los organismos que integran la administración pública de cualquier país no cumplen su función social sino en la medida en que ayudan al Estado a alcanzar sus propias finalidades, que en último término se identifican con el bienestar general. En este sentido, todos esos organismos debieran estar atentos para captar y absorber las nuevas necesidades que surjan y prontos para reorientar sus acciones, según convenga al interés social.

Se pretende justificar las relaciones interinstitucionales en la idea de coordinación, pues es lógico - se dice - que los organismos públicos traten de coordinar su actividad. Sin embargo, la coordinación, por esencia, supone cierto grado de voluntariedad, de manera que si éste fuera su único fundamento, cabría esperar algunas negativas, con el consiguiente menoscabo de la actividad estatal. En la realidad, los servicios públicos suelen resistir los intentos de coordinación - en cierto modo limitativos de su libertad - en su deseo de preservar la independencia administrativa que le confieren sus leyes orgánicas.

¿Cuál es el origen de las relaciones interinstitucionales? ¿Tienen algún fundamento más sólido que el enunciado? ¿Obedecen a un proceso natural de desenvolvimiento de los órganos administrativos? Tales son las interrogantes que trata de esclarecer este documento.

## 2. Evolución del Estado

La organización del Consejo de Estado en Francia puso término a la época del régimen que la doctrina señala como el "Estado-policía", cuya característica esencial es la concentración de poderes en manos del príncipe o monarca, dando origen al "Estado de derecho", vigente en la actualidad. Desde su aparición en el campo jurídico-administrativo, el concepto de Estado de derecho ha evolucionado en forma notable, aunque con ritmo variable y en sentido diferente según los países.

Sin embargo, una de esas transformaciones parece común a todos los países: en forma paulatina y constante, el Estado de derecho ha ampliado su esfera de acción y ha extendido su competencia, haciéndose más poderoso. Ha pasado así a intervenir y aun a actuar en campos y materias que antes estaban entregados absolutamente al sector privado de la economía, a los particulares. Los afanes intervencionistas y reguladores del Estado moderno y sus actividades empresarias se descubren clara y fácilmente en el campo económico y en el campo social. Bastaría citar, como ejemplos, sus esfuerzos para proteger la salud de la población, que han estimulado el desarrollo de la salud pública, dando lugar a la formación de grandes organismos estatales; en el mismo sentido, los esfuerzos para proteger los intereses del trabajador frente a los empresarios han originado el desarrollo de una disciplina jurídica, el derecho del trabajo, con la consiguiente aparición de tribunales, ministerios y otros organismos especializados.

No es fácil encontrar las causas de la transformación antedicha, que parece ser el producto de varios factores. En un sentido general, podría considerarse como uno de ellos el progreso y la especialización de las ciencias, que ha planteado al Estado la necesidad de resolver nuevos problemas en beneficio de la colectividad, proporcionándole al mismo tiempo nuevos medios de acción. El desarrollo de las llamadas "teorías socialistas del Estado", en cuanto han despertado y acrecentado el interés de éste por el individuo, mostrando la conveniencia de regular algunas actividades laborales y sociales para proteger a los trabajadores, es otro de esos factores. También son un factor de transformación las grandes guerras

- en especial la segunda guerra mundial -, que han movilizado prácticamente todas las fuerzas vivas de las principales naciones del mundo, contribuyendo a que el Estado eleve su poder coercitivo sobre los ciudadanos.

En todo caso, cualesquiera que sean las causas productoras del fenómeno es innegable que, desde su nacimiento, el Estado de derecho ha extendido sin cesar su campo de acción y ha acrecentado su poder.

### 3. Consecuencias administrativas

La transformación del Estado de derecho, tal como queda esbozada en las líneas anteriores, no ha sido indiferente para los organismos y servicios que componen la administración pública de un país. La mayor influencia estatal, su mayor intervención y hasta su actuación en diversas actividades económicas y sociales han traído como consecuencia, en el campo de la administración pública, una serie de fenómenos estrechamente ligados entre sí. Esto es precisamente lo que se trata de comentar.

Si la evolución del Estado hubiera sido un proceso simple y rápido, habría cabido esperar una planificación de las transformaciones que correlativamente debían producirse en el plano administrativo. Lejos de ser así, esa evolución ha constituido un proceso difícil de percibir, lento y todavía incompleto. De ahí que las reformas administrativas necesarias no hayan sido abordadas con criterio científico, aunque se reconoce que podría haber algunas excepciones. Esto explica la trayectoria seguida en la generalidad de los países, que se sintetiza a continuación.

Para hacer frente a sus nuevas responsabilidades, el Estado tuvo que adecuar su maquinaria administrativa, pero como esta adecuación fue en buena parte improvisada y careció de visión de conjunto, su primera manifestación consistió en un considerable aumento del número de funcionarios públicos o estatales. Tal aumento trajo consigo un recargo de la estructura administrativa y, al hacerse lento y complicado su funcionamiento, la manera de aliviar la tensión fue parcelar, dividir y subdividir dicha estructura. Empieza aquí una especie de análisis del proceso administrativo, que se realiza más o menos conscientemente y con un criterio más o menos científico, según el país de que se trate.

La parcelación referida dio paso también a numerosos organismos especializados, necesarios para que el Estado pudiera conocer, analizar y resolver nuevos fenómenos y problemas que antes no existían o no eran de su competencia. Paralelamente aumentó el número de ministerios o secretarías de Estado y, por ende, el de las cuestiones interministeriales. Ambas circunstancias multiplicaron los riesgos de superposición, duplicación y hasta conflicto de competencia y sirvieron de base para desarrollar procedimientos de enlace y coordinación, tanto en el plano superior o gubernamental como en el administrativo.

Es comprensible que también sea variable el grado en que los países han llevado adelante el proceso de análisis administrativo y la fisonomía

/que han

que han resuelto dar a la estructura de sus órganos administrativos. Conjuntamente con la división de las estructuras administrativas, la mayor eficiencia constantemente exigida a los servicios gubernamentales estimuló la proliferación de las entidades especializadas. En relación con ellas puede comprobarse que a medida que ganan en especialización, pierden en independencia o, lo que es lo mismo, se hacen cada vez más dependientes de otras entidades especializadas. Especialización y dependencia, por consiguiente, parecen estar en razón directa. Este fenómeno no sólo se da en el terreno de lo administrativo, sino que sobrepasa sus límites y puede considerarse general. Se diría, pues, que estamos viviendo una época de interdependencias.

En el plano internacional, los países tienden a una cooperación cada día mayor, tanto en lo político como en lo económico, probablemente como respuesta a una necesidad de unión, de crecimiento y de fuerza que impregna actitudes y actividades. En lo político, podrían citarse una serie de ejemplos que confirman esta aseveración y que no es del caso mencionar aquí. En lo económico son buena prueba de la afirmación anterior la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Mercado Común Europeo, así como la integración económica centroamericana, que progresa a paso firme, y los intentos que en el mismo sentido representa la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

En el plano nacional, los ministerios o secretarías de Estado interdependen y necesitan coordinar sus acciones para atender materias y resolver problemas que escapan al ámbito de sus respectivas competencias, casi siempre fijadas artificialmente por la ley. Parece obvio, por ejemplo, que la atención de la salud pública debe corresponder al Ministerio de Salud. Sin embargo, la salud pública se considera ahora una rama de la seguridad social y los organismos correspondientes no suelen depender de los Ministerios de Salud. Tampoco ofrece dudas que los problemas laborales deben estar a cargo de los Ministerios del Trabajo, aunque muchos de tales problemas - como los accidentes, las inhabilidades que de ellos resultan y la cesantía - también se hallan comprendidos en la competencia de la seguridad social, que no siempre depende de dichos Ministerios. De otra parte, no es fácil determinar los límites de competencia de ciertos Ministerios como los de Economía y Hacienda.

Por último, en el plano propiamente administrativo, los organismos que forman la administración pública necesitan constantemente unos de otros como consecuencia de su especialización y, a veces, deben prestarse una colaboración permanente como única manera de hacer posible el cumplimiento de funciones que, consideradas en su integridad, escapan a la competencia y a los conocimientos de cada uno de ellos. Así, por ejemplo, los llamados Servicios de Impuestos Internos, que tienen a su cargo la liquidación y el control de los impuestos sobre la renta, colaboran con los de Tesorería, a los que corresponde la percepción de dichos impuestos, para que el Estado pueda contar con los medios que le permitan cumplir sus funciones.

Acontece asimismo que organismos dependientes de distintos Ministerios o secretarías de Estado deban relacionarse de la manera antedicha. Tal es la forma de colaboración que los Servicios de Registro Civil suelen prestar a los Servicios Electorales, para formar, renovar y mantener al día los padrones electorales, necesarios para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho de sufragio, o la que prestan a los servicios elaboradores de estadísticas vitales, para que puedan publicarse oportunamente y servir de base a la planificación de acciones gubernamentales en varios campos.

La naturaleza y el alcance de las relaciones interinstitucionales a que se ha hecho referencia se comentan a continuación.

#### 4. Concepto de sistema administrativo

Dentro de la ciencia de la Administración, aplicada a las actividades públicas o estatales, uno de los fenómenos más interesantes de los últimos tiempos es la aparición del concepto "sistema administrativo", cuyo reconocimiento en las legislaciones nacionales aún no se logra o es débil e impreciso. Situados en el campo de las actividades estatales, puede decirse que existe un sistema administrativo cuando dos o más organismos o servicios administrativamente independientes entre sí, trabajan en colaboración permanente, para alcanzar una finalidad de bien común o beneficio colectivo.

La existencia de un sistema exige, por lo tanto, la reunión de los tres elementos que siguen:

a) Dos o más organismos integrantes o partes componentes: tales organismos deben formar parte del sector público de la economía y ser administrativamente independientes entre sí.

Sin la pretensión de definir conceptual y técnicamente el "sector público", puede decirse que es el constituido por el gobierno central y las instituciones en cuya política u orientación tiene influencia decisiva el Poder Ejecutivo, ya sea porque participa en su administración o porque concurre a la formación de su capital o de su presupuesto. Por contraposición se considera "sector privado" al que forman las personas y empresas en cuya actividad no corresponde al gobierno ninguna acción directa, con independencia de que persigan o no fines lucrativos.

La colaboración que se presten personas, empresas o instituciones del "sector privado", aunque sea permanente, no da lugar a la formación de sistemas administrativos. Tal concurso podría significar, en cambio, la constitución de una asociación, en cualquiera de sus formas, y se regiría por las normas correspondientes del derecho privado.

Si no existe independencia administrativa entre los organismos integrantes, tampoco cabría hablar de sistema administrativo, sino del cumplimiento de funciones compartidas por las dependencias de un mismo servicio o institución pública.

/b) Colaboración

b) Colaboración o acción mancomunada de los organismos que forman el sistema: veces esta colaboración tiene su origen en las leyes orgánicas de los servicios que componen el sistema, pero es más frecuente que sólo se desprenda de sus objetivos generales y se manifiesta a través de simples decisiones del administrador o de los administradores interesados.

Es corriente que esta acción mancomunada sólo consista al principio en la colaboración que cualquiera de los organismos integrantes presta al otro. Pero más tarde es también corriente que la colaboración se torne recíproca y que se produzca cierta influencia mutua entre las partes componentes del sistema. De esta suerte, a la postre, todas esas partes llegan a obtener cierto provecho de su trabajo en colaboración, para beneficio de la comunidad.

Puede ocurrir también, aunque no es frecuente, que el funcionamiento de dos o más instituciones como sistema administrativo por cierto tiempo, relativamente prolongado, sirva de base y antecedente para su unificación, si es que la colaboración que se prestan reviste un carácter fundamental o significa un aporte valioso para el perfeccionamiento por lo menos de uno de los integrantes. Sucede así porque los objetivos generales de cada organismo, en virtud de un proceso natural, tienden a hacerse comunes y a identificarse. Las funciones rutinarias, por ende, se acomodan unas a otras, coordinándose mejor, y las estructuras buscan también una mayor correspondencia.

c) Finalidad de bien común: los organismos del sector público no persiguen fines de lucro, sino ayudar al Estado a cumplir sus altos propósitos que, como se ha dicho, se identifican en último término con el bienestar general. De ahí que los objetivos de esos organismos, si están bien definidos, deban ser conducentes a dichos propósitos y puedan considerarse como los medios que permiten alcanzarlos. Para ello no siempre basta la acción aislada de los servicios públicos, ni la suma de esas acciones aisladas. A veces es necesario que dos o más organismos colaboren permanentemente entre sí, aunque manteniendo su independencia administrativa para conservar una adecuada división del trabajo y aprovechar su alto grado de especialización. Tal es, precisamente, el caso de los Servicios de Registro Civil, en cuanto recolectores de información estadística, y de los Servicios de Estadística o de salud, en cuanto elaboradores de la misma información, cuya colaboración, si se lleva a efecto sobre bases adecuadas, permite producir estadísticas vitales íntegras, exactas, oportunas y comparables.

Los tres organismos recién mencionados son en América Latina los que más a menudo constituyen el llamado "sistema de estadísticas vitales", que es uno de los muchos sistemas administrativos que existen en la administración pública de cualquier país. Dichos organismos son las partes componentes del sistema, en el cual el Registro Civil colabora permanentemente con los otros dos servicios recogiendo y transmitiendo la información estadística necesaria, y la finalidad perseguida, de innegable beneficio colectivo, es la producción y publicación de estadísticas vitales, cuya importancia aumenta incesantemente debido al auge que cobra la planificación sanitaria, económica y social.



## 5. Proceso evolutivo de las disciplinas administrativas

En relación con el proceso evolutivo de las disciplinas administrativas, aplicadas a los órganos administrativos del Estado, se puede decir, a manera de resumen, que es posible distinguir en él las siguientes etapas bien diferenciadas:

- a) En un primer período se formularon ciertos enunciados o principios filosóficos de acuerdo con los cuales la administración pública tomó forma y se organizó.
- b) En un segundo período, como consecuencia de la evolución del concepto de Estado y de su consiguiente recargo de responsabilidades y como producto del análisis de aquellos principios, se produjo una marcada división de funciones o del trabajo en general, lo que condujo a la especialización funcional. De este modo, los servicios se hicieron interdependientes y cobraron importancia los mecanismos de enlace y coordinación.
- c) Por último, la reciente aparición de los "sistemas administrativos" representa un proceso de integración o de reintegración, que explica, justifica y sirve de fundamento a las relaciones interinstitucionales de los servicios estatales o públicos.

## 6. Conclusiones

De cuanto queda expuesto cabe inferir las siguientes conclusiones:

- a) En su constante evolución, el Estado de derecho se ha venido haciendo más poderoso y ha pasado a intervenir en materias que antes estaban entregadas a los particulares.
- b) En el terreno administrativo propiamente dicho, la evolución del Estado ha producido de manera sucesiva o está produciendo las siguientes consecuencias importantes: recargo de la estructura administrativa, parcelación de la administración pública, creación de nuevos ministerios y servicios, multiplicación de los organismos especializados, interdependencia de los órganos administrativos, desarrollo de los mecanismos de coordinación, y, por último, aparición y aplicación del concepto de "sistema administrativo", que en cierto modo representa un proceso de reintegración o síntesis.
- c) Las relaciones interinstitucionales constituyen un proceso administrativo normal y están estrechamente ligadas al natural desenvolvimiento de los órganos administrativos. Por lo tanto, la coordinación no es el fundamento sino la consecuencia de tales relaciones y dichos órganos no pueden negarse a colaborar con otras instituciones en el cumplimiento de funciones que ayuden al Estado a alcanzar sus propias finalidades, porque esa es precisamente su misión.
- d) Los servicios públicos deben revisar y, si es necesario, redefinir periódicamente sus objetivos para estar seguros de que cumplen la función social que les corresponde. Sólo de esta manera podrán adecuar su organización y orientar sus actividades hacia la verdadera y total satisfacción de las necesidades de la colectividad.

