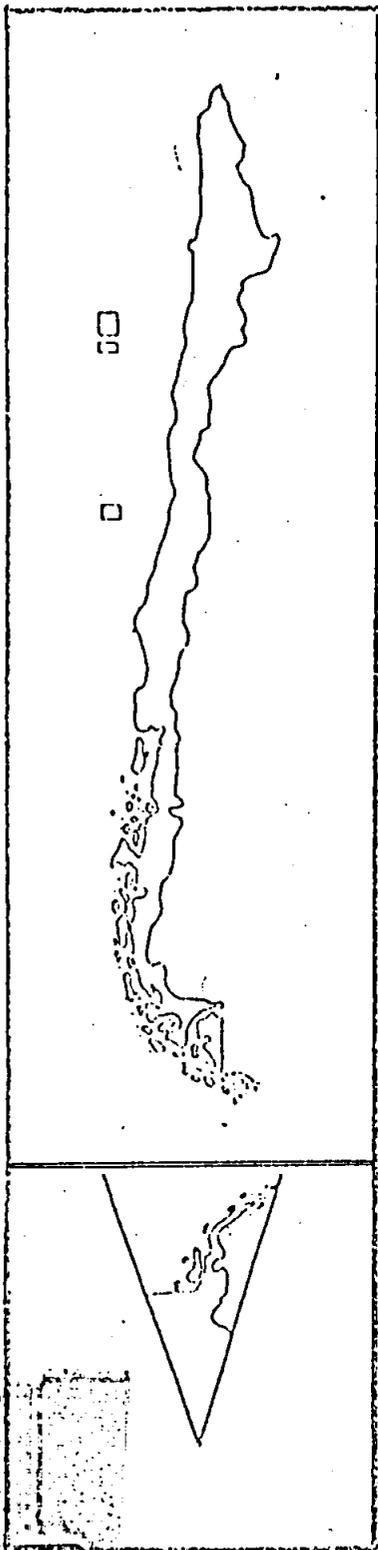


REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



SEMINARIO NACIONAL SOBRE REGIONALIZACION EDUCATIVA

TEMA : CONCEPTUALIZACIÓN BASICA
DE LA REGIONALIZACION
EDUCACIONAL EN CHILE

EXPONE: COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
CONARA

SANTIAGO DEL 6 AL 10 DE ABRIL DE 1981

COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
CONARA

TABLA DE CONTENIDOS

- I. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS
- II. ALGUNOS CONCEPTOS UNIVERSALES BASICOS EN TORNO A LA EDUCACION
- III. EDUCACION CHILENA Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES
- IV. REGIONALIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA
- V. EDUCACION Y REGIONALIZACION
- VI. CONSIDERACIONES FINALES

SANTIAGO, ABRIL 1981

CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA DE LA REGIONALIZACIÓN EDUCACIONAL EN CHILE

I.- ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS.

Una interpretación contextual del enunciado de este tema -teniendo presente que el Seminario Nacional que hoy se inicia realizará "un análisis del estado de avance de la regionalización educacional en nuestro país" - hace aconsejable comenzar el quehacer de conceptualización indicado, analizando, operativa y funcionalmente, los conceptos básicos de educación y regionalización, aplicando las categorías de totalidad y de relación recíproca.

Tal actividad deberá contribuir a la identificación, selección y uso de aquellos otros conceptos que se requieran para que esta jornada de estudio y trabajo lleve a efecto, del modo previsto por sus organizadores, la acción evaluativa del mencionado estado de avance en lo que respecta al gobierno y la administración de la educación, para atender a la población del país, y a la forma en que está operando el componente educativo en el proceso de regionalización que se está realizando en Chile.

II.- ALGUNOS CONCEPTOS UNIVERSALES BÁSICOS
EN TORNO A LA EDUCACION.

Es sabido que cada día se hace más evidente el hecho de que el ser humano necesita educarse en todas y cada una de las etapas de su vida y que requiere de una constante capacitación para todos y cada uno de los roles que debe cumplir a lo largo de su existencia.

Si la educación no sólo se prolonga sino que deviene en un proceso permanente, abarcando una gran complejidad de factores, se desprende que la escuela podrá asumir cada vez menos "por sí sola" las



funciones educativas de la sociedad, obligando a que ésta recurra a múltiples formas de aprendizajes extraescolares.

Para resolver el problema de la extensión de los circuitos de enseñanza, se advierten dos tendencias en la educación actual:

- "Una hacia la diversificación y multiplicación de las instituciones educativas, y
- Otra, hacia la desformalización de las estructuras tradicionales".

Las tendencias señaladas están siendo compatibilizadas, en la práctica, en la concepción y aplicación de un sistema Educativo (no sólo escolar), global, total, que opera por medio de dos subsistemas - el subsistema escolar y el subsistema extraescolar - procurando responder a los principios de democracia, flexibilidad, funcionalidad y continuidad.

Democracia, en cuanto a ofrecer efectivas oportunidades de acceso a la educación organizada, a toda la población; flexibilidad, a fin de que sean las estructuras educativas las que se adecúen constantemente a la población, y no pretender tener una población para las estructuras educativas; funcionalidad, para que los objetivos, contenidos y actividades de la educación satisfagan las necesidades y respondan a las características e intereses de la población y a las demandas o requerimientos que surjan de los objetivos del desarrollo nacional; y continuidad, para procurar atender a las personas en todas y cada una de las fases de su vida (educación permanente).

La concepción y los principios de la educación actual, recién anotados, se ven significativamente reforzados por las recomendaciones del Informe "Aprender a Ser". De entre ellas cabe mencionar, por su aplicación en nuestro país, las siguientes:

- "Hay que abolir las barreras artificiales o anticuadas que existen entre los diferentes tipos, ciclos y grados de la enseñanza";

- "Deben suprimirse las distinciones rígidas entre los diferentes tipos de enseñanza - general, científica, técnica y profesional - confiriendo a la educación, desde la enseñanza primaria, un carácter simultáneamente teórico y tecnológico, práctico y manual";
- "La nueva ética de la educación tiende a hacer del individuo maestro y agente de su propio desarrollo cultural", y
- "La educación debe poder ser impartida y adquirida por una multiplicidad de medios, ya que lo importante no es saber qué camino ha seguido el sujeto, sino lo que ha aprendido y adquirido".

Complementando estas referencias de tipo universal, interesa, para los efectos del análisis que ocupará la atención del Seminario, visualizar algunos de los roles más relevantes que debe cumplir la educación.

En lo que respecta a su rol como función social, sin excluir, como es obvio, su condición de recurso para incorporar a los individuos a un determinado sistema de convivencia o modo de ser social vigente, es significativo considerarla en cuanto vía para lograr la cohesión nacional. Es decir, tener en cuenta su papel de elemento aglutinante, su decisiva incidencia en la conciencia de unidad y el sentimiento de pertenencia a la comunidad nacional, al integrar a la población en una historia, fortalecer su voluntad de seguir viviendo juntos y formular planes de vida en común hacia el futuro.

En cuanto a la acción de la educación en el campo de la economía, además de la calificación de recursos humanos, adquiere singular importancia el aporte que debe hacer a la racionalidad en la conducta económica de la población, la plasticidad en la calificación de los recursos humanos para enfrentar el ritmo acelerado del cambio científico y tecnológico, y a la formación de un espíritu de

empresa, que abandonando la actitud proclive a la prestación de servicios del Estado, obtenga que el hombre chileno busque, con decisión e iniciativa otros cauces de realización personal y laboral.

El rol cultural de la educación, con particular acento en el proceso de regionalización, no puede limitarse a transmitir o comunicar el saber formal (científico, técnico, artístico, etc.), Indudablemente dicha comunicación es indispensable, pero hay que intentar, por medio de ella, lograr el cambio en la condición humana del individuo que adquiere el saber. De aquí, que se considere que la educación es substantiva: altera el ser del hombre. De no ser así, se ría apenas adjetiva: un mero ornamento de la inteligencia.

Desde dicha perspectiva, el significado evidente que tiene el ethos cultural de la población - cultura encarnada que se refleja en las formas de vida personal y colectiva, determinando maneras de pensar, sentir y actuar - confiere un papel relevante al componente educativo del desarrollo regional y nacional para producir las mutaciones culturales imprescindibles para que aquellos sean posible.

La circunstancia de que la educación tenga que ofrecer funcionales respuestas a los requerimientos que se han mencionado, entre otros, no significa en caso alguno que su acción se traduzca en un quehacer unidimensional sectorializado que la haga prescindir de su preocupación por una formación integral del hombre que contribuya efectivamente a su pleno desarrollo y al de la sociedad en la que vive. Es, precisamente, en esta concepción humanista de la educación en donde se advierte la interrelación que debe darse entre los aprendizajes escolarizados y los extraescolares con su diversidad de medios.

Luego de esta suscita visualización a las referencias conceptuales precedentes, y ubicados siempre en la óptica del análisis que llevará a cabo el Seminario, procede pasar a una rápida revisión a la forma en que aparece considerada la educación chilena en el marco de las ga-rantías constitucionales.

III. EDUCACION CHILENA Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES

La inclusión de este aspecto, obedece al hecho que la educación se caracteriza, entre otros rasgos, por ser una función concreta que, en cuanto tal, se da siempre en un aquí y en un ahora, instancia que obliga a abandonar los análisis en abstracto y ubicar la directamente en el plano de lo determinado por un tiempo y un espacio directos y específicos.

Para tal efecto, se ha estimado conveniente, en el caso que ocupa al Seminario, proceder a una somera revisión de lo que establece la Constitución de la República de Chile en cuanto a la educación.

En dicho marco, la educación es un derecho garantizado mediante las normas que se citan a continuación, integralmente.

Dentro del Capítulo III , sobre los Derechos y Deberes Constitucionales, el Artículo 19 , establece :

" Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas :

" N° 10 .-El derecho a la educación: La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación " . y

" N° 11.- La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir , organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deben exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivos, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel " .

A la luz de este marco constitucional, la regionalización adquiere singular importancia como vía para la población chilena haga uso de las garantías constitucionales y participe plenamente como sujeto activo en la empresa de su propia educación.

Se desprende de los preceptos transcritos que la Carta Fundamental, además de consagrar el principio de la libertad de enseñanza , enuncia los principios matrices a los que debe responder la educación chilena :

- Protección del Estado al derecho a la educación ,
- Participación activa de la ciudadanía,

- Regionalización , y
- Subsidiariedad

IV. REGIONALIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA

La regionalización es una parte esencial del proceso de Reforma Administrativa o Modernización Administrativa y , por ello, se iniciará esta conceptualización con algunas definiciones operativas de tal proceso :

- a) " Reforma o Modernización administrativa es un conjunto de acciones y medidas tendientes a transformar a la administración del Estado tradicional en una herramienta eficaz al servicio de las políticas del Gobierno, con énfasis en la atención eficiente y oportuna a los requerimientos de los usuarios de la administración y con la debida protección a los valores y su premos intereses de la sociedad.

Dicho proceso debe ser llevado a cabo en todos los niveles de la administración por lo que deben participar todas las jefaturas, dentro de un sistema que asegure una dirección desde el más alto nivel de gobierno, una adecuada coordinación y una orientación común de eficiencia "

- b) " Reforma Administrativa es un proceso permanente de revisión y adecuación tanto de las estructuras como del funcionamiento del aparato administrativo, lo que implica un proceso continuo de creación y transformación institucional, a través del cual el Gobierno mejora su accionar antes las cambiantes demandas de la sociedad "

Estos preceptos teóricos coinciden plenamente con la orientación expresada por S.E. el Presidente de la República en el Mensaje que el 11 de Septiembre de 1979 dirigió a la Nación al expresar .." que la función orgánica y de racionalización reviste un carácter permanente , ya que la Administración del Estado debe adecuarse en forma constante a la evolución social, al progreso cien



tífico y técnico y a los renovados requerimientos de la comunidad".

Asímismo , S.E. al referirse a las siete modernizaciones que emprendería el Gobierno , entre los cuales expresamente enunciaba a la " Modernización Administrativa " señaló .. El proceso de Modernización que lleva a cabo este Gobierno está destinado al cumplimiento de metas y no está restringido a plazos .."

A este respecto, se debe tener presente , además que la Reforma Administrativa Chilena se inspira en la filosofía definida por el Supremo Gobierno a través de los postulados contenidos en la Declaración de Principios, en el Objetivo Nacional, en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, en los Programas Ministeriales anuales, en las Directivas anuales para la Reforma Administrativa y en las instrucciones verbales o escritas que S.E. emite periódicamente en estas materias, todo lo cual se ha reflejado en la Constitución Política de 1980 que nos está rigiendo desde el 11 de marzo próximo pasado.

Es importante destacar que los principios de la libertad individual y el mantenimiento de la paz social son las obligaciones básicas de un Estado, servidor de las personas cuya finalidad última es crear el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y cada uno de los habitantes del país alcanzar su plena realización personal, no sólo en lo material, sino también en lo espiritual y moral.

Teniendo en consideración esta finalidad, el sistema organizacional de la Administración Pública y la idiosincracia de sus funcionarios, el proceso de modernización administrativa ha debido tener en cuenta tres referencias técnicas para su implementación : la de racionalidad o de racionalización , en virtud de la cual deben aplicarse a los sectores o servicios públicos en su organización y métodos, los esquemas técnicos tendientes a lograr una mayor eficiencia y economía en su acción, unido a una oportuna y eficaz satisfacción a las necesidades públicas demandadas por la so

ciudad chilena; la de idoneidad del funcionario público por la incidencia que representa lo social, lo moral, lo psico - físico , lo cultural y lo técnico - profesional, y la de Unidad e Iniciativa Gubernamental , por cuanto establece la unidad política y gubernamental del país e instituye la jefatura superior única de S.E. el Presidente de la República en la Administración del Estado.

Definidas estas conceptualizaciones básicas, es el momento de señalar los principales objetivos que persigue esta Reforma o Modernización Administrativa Integral, como marco fundamental en el que se inserta el proceso de regionalización y el fortalecimiento municipal.

Esta modernización fue concebida en tres líneas de acción convergentes, interdependientes y orientadas hacia un objetivo común ;" el bien común " . Ellas son : la Reforma Estructural que es entendida por CONARA como los estudios y realización de acciones tendientes a crear, suprimir , fusionar y/o modificar Ministerios e instituciones públicas y a fortalecer el ordenamiento jurídico- administrativo de la Administración Pública. La Reforma Funcional, entendida como la sistematización y agilización del conjunto de normas, órganos y procesos destinados a apoyar a los Ministerios y Servicios Públicos, para que éstos puedan alcanzar eficiente y eficazmente sus fines sectoriales, institucionales , regionales y comunales , y finalmente los aspectos relativos a la administración del personal y el proceso de Regionalización que es, fundamentalmente, la proyección geográfica de las Reformas precedentes y el que a través de la desconcentración y/o descentralización administrativa cuando corresponda, debe dar cumplimiento a los imperativos del Desarrollo y de la Seguridad Nacional.

Este proceso de modernización está destinado a plasmar lo que se ha definido como la materialización de una nueva arquitectura de la sociedad chilena, que abarca aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, de seguridad y geopolíticos, cuya magnitud y trascendencia tan evidentes, evitan mayores comentarios.

Los objetivos fundamentales que orientan estas transformaciones, en lo directamente relacionado con esta exposición son entre otros:

- 1) Consolidación definitiva del proceso de regionalización. En la actual etapa en desarrollo, se postula alcanzar la plena radicación de significativa capacidad de decisión en las Regiones y en las Municipalidades, dotándoles de adecuados recursos financieros, de suficiente autonomía para su administración, de selectos y bien remunerados funcionarios y de adecuados medios materiales.

Este nuevo modelo propicia dotar de facultades a los propios usuarios para que resuelvan en forma inmediata sus problemas comunitarios más urgentes, para lo cual se encuentran en gradual diseño e implementación, efectivos y renovados sistemas de participación ciudadana, generando legítimos canales de comunicación y promoviendo la necesaria concertación de los esfuerzos públicos y privados. Todo esto en el marco de una real participación de la ciudadanía, regional y local, en la definición de su propio destino.

A estos efectos, es preciso señalar, que esta estructuración se apoya y expande en las comunas, encontrándose en plena materialización el mejoramiento de las Municipalidades como organismos administrativos de participación, de movilización de la comunidad y de prestación de servicios.

- 2) Desburocratización de la Administración para proteger al usuario de eventuales tramitaciones, excesos o dilaciones injustificadas e incentivar la iniciativa creadora de los particulares, y

Para lograr el cumplimiento de estos objetivos, CONARA en estrecha coordinación con los Ministerios e Instituciones involucradas, está materializando las acciones destinadas a mejorar las estructuras de Ministerios y Servicios, agilizando y flexibilizando su gestión, perfeccionando los sistemas y procedimientos. Es postulado básico de esta racionalización administrativa evitar que determinadas instituciones públicas sean juez y parte, para cuyos efectos, cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por instituciones del Estado, podrá reclamar ante los tribunales contencioso-administrativo, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera afectar al funcionario que hubiese

causado el daño.

Esta vasta transformación está inspirada en una Economía Social de Mercado y se sustenta en cuatro principios sólidamente enraizados:

- 1) Función de Gobierno
- 2) Participación activa de la ciudadanía
- 3) Regionalización, y
- 4) Subsidiariedad.

El primero parte de una definición de la función de Gobierno que, consiste en dictar políticas, establecer normas de similar aplicación para lo público y privado; y controlar su cumplimiento asignar recursos, objetivos y coordinar las acciones de los sectores públicos y privados. Esto incluye, por supuesto, el dejar al sector privado con entera libertad cuando tal libertad no compromete en modo alguno al interés común o cuando no se apartan de las políticas y normas emitidas. Implica, además, que el Estado no puede ni debe asumir, por sí mismo, salvo las naturales excepciones, ninguna acción distinta de aquella que le es propia e indelegable, como es la de gobernar.

El segundo principio establece que las decisiones gubernamentales, tanto en el nivel nacional como regional y local, deben en todo momento, ser retroalimentadas con la participación activa de la ciudadanía en la definición de su propio destino.

En virtud de esta vocación activa, la participación ciudadana permite reemplazar el tradicional paternalismo estatal, mediante la formulación de iniciativas de desarrollo, avaladas en la capacidad de los grupos intermedios y de los propios particulares.

El tercero de estos principios significa trasladar a estos ámbitos tanto la función de gobierno como la de participación. Esto conlleva la desconcentración progresiva de la titularidad de la acción gubernamental en favor de las autoridades regionales y comunales, a la vez que potenciar a los grupos privados del nivel regional y comunal a fin de que aúnen intereses y aspiraciones y los presenten al gobierno nacional, regional o municipal, según corresponda, participando

y contribuyendo directamente a su autodesarrollo y excepcionalmente solicitando la asistencia gubernamental subsidiaria.

El cuarto principio se refiere al hecho de que toda la relación entre gobernantes y gobernados está basado, tanto a nivel nacional como regional y comunal, en la premisa de que el Estado sólo debe ejercer su función indelegable de gobernar. Cualquier otra función distinta a ella y, muy en particular, cualquier función de producción de bienes y servicios de cualquier tipo no es, de suyo, necesariamente estatal, y se postula que el sector público sólo debe asumirla con carácter excepcional y selectivo allí donde, por razones de interés público, resulte imperioso y inevitable substituir o complementar la acción de los individuos y de los grupos intermedios.

Esta función de prestar servicios se le ha definido, genéricamente, como de administrar o de ejecutar y consiste en la realización eficiente y eficaz de actividades, por parte del Estado, cuando le corresponde de suyo o atendiendo razones de subsidiariedad o por el sector privado, en las demás casos, para cumplir los objetivos asignados en las respectivas políticas.

Esta función de administración o de ejecución debe quedar radicada, en lo que concierne a la Administración del Estado, en los Servicios Públicos y en las Municipalidades.

Por estas razones los Ministerios deben tender a mantener el mínimo de Servicios Públicos, debiendo subsistir éstos sólo por excepción y en aquellos casos calificados en que no puedan radicarse sus funciones ejecutoras en los niveles regionales o municipales.

Esta labor emprendida, especialmente en las Instituciones que prestan servicios sociales, como por ejemplo salud, educación y vivienda, deberá profundizarse, por cuanto agilizará a la Administración, otorgará capacidad decisional a las autoridades regionales y municipales y permitirá a la comunidad convertirse en un efectivo fiscalizador de su funcionamiento.

Siendo tarea perentoria del Supremo Gobierno la desburocratización administrativa y la consiguiente reducción del sobredimensionado sector público, este nuevo modelo que se está implementando

gradualmente persigue radicar, fundamentalmente, la ejecución o prestación de servicios en el sector privado y en las Municipalidades. Las facultades de gobierno, en cuanto a formular políticas y normas y controlar su cumplimiento, corresponderá a los Ministerios y, por desconcentración de éstos, a las Secretarías Regionales Ministeriales.

En síntesis, gobiernan el Presidente de la República y los Ministros de Estado, y por desconcentración territorial, los Intendentes Regionales, los Secretarios Regionales Ministeriales y los Gobernadores. Por su parte administran o ejecutan los Servicios Públicos, sean de nivel nacional, regional o provincial y las municipalidades.

A la luz de estos principios se explica la trayectoria seguida por este proceso de Modernización Integral de nuestra Administración.

Dado que en este esquema, el proceso de regionalización constituye un fundamental recurso para el ejercicio real de la función de gobierno, y que garantiza tanto la cobertura integral de las acciones como la recepción oportuna de las demandas y requerimientos de la comunidad, se hace necesario establecer una administración pública con jurisdicciones bien delimitadas a lo largo y ancho del territorio nacional.

Por esta razón, se ha estimado conveniente incluir en este capítulo conceptual, las definiciones que se han utilizado para identificar las grandes unidades territoriales en que se divide el país:

Las Regiones.

Es la mayor división político-administrativa del país compuesta por provincias vinculadas por intereses socio-económicos y culturales más o menos compartidos y con una ciudad capital, sede del gobierno regional, quien actúa como impulsor de las actividades económicas, sociales y culturales, orientando el desarrollo regional.

Las Provincias.

División político-administrativa, definida por un ámbito geográfico con un destino productivo, característico y predominante. La ciudad capital, sede del Gobierno provincial, orienta y coordina a las comunas y respectivos municipios que la componen. Sus funciones fundamentales son de gobierno interior y de apoyo al desarrollo social y a la administración territorial.

Municipalidad y Comuna.

Las Municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

La comuna es la unidad territorial básica, dotada de su correspondiente capital, cuyo ámbito espacial constituye el marco donde se desenvuelven las actividades cotidianas de sus habitantes, cohesionados por lazos históricos sociales y culturales. En este territorio debe darse en forma plena la participación de la comunidad y la acción gubernamental debe hacerse presente en la forma más eficiente para todos sus integrantes. Con respecto a la acción gubernamental, en el plan comunal, es de vital importancia la racionalización y concentración de funcionarios polivalentes en el municipio como una forma de reducir costos, aprovechar integralmente a los funcionarios y fundamentalmente, evitar al usuario - a ese nivel - el recurrir a distintas reparticiones para impetrar un servicio o cumplir una obligación.

Desde el punto de vista de los objetivos del Seminario y atendiendo a la calidad de los participantes, parece conveniente analizar las diferencias que es dable anotar entre los conceptos de: Regionalización y Administración Territorial.

La regionalización es una concepción político-administrativa definida por la constitución y las leyes, que a través de la división del país en grandes unidades territoriales, dotadas de instituciones de gobierno, de servicios públicos regionales o nacionales desconcentrados regionalmente, de participación de la colectividad territorial, de planificación del desarrollo económico y social y del desarrollo de la comunidad; son partes de un todo, ligadas internamente den-

tro de la región y conectadas interregionalmente como elementos de una concepción nacional superior de bienestar común. Esta concepción nacional obliga a las instituciones judiciales, universitarias, culturales, etc., a adecuarse a esta nueva realidad; la administración territorial, es un concepto más restringido pero de una gran relevancia para la reforma administrativa, ya que tiene que ver con lo que propiamente es la Administración Pública; instrumento de gobierno para la ejecución de las leyes, para el cumplimiento de las políticas nacionales, para la realización de las acciones por los servicios públicos, para la detección de las necesidades de la comunidad y el proceso que conlleve a su satisfacción.

Son autoridades de gobierno en este nivel territorial, el Intendente Regional, los Secretarios Regionales Ministeriales, y los Gobernadores; y son autoridades de administración, los Jefes de Servicios Regionales, Provinciales, Comunales y Municipales.

La Administración Territorial, sobre la base de la división político-administrativa del país, tiene relevante expresión en la Comuna, en la cual se radican servicios a la colectividad de diferente naturaleza: los servicios propiamente públicos y los servicios de naturaleza municipal. Igualmente, la provincia adquiere un rol destacado, como ámbito geográfico, en el despliegue de los servicios públicos sociales y fundamentalmente de salud y educación sin dejar de ser un importante marco de referencia para otro tipo de servicios públicos relacionados con el desarrollo de la infraestructura territorial y con el desarrollo rural integral.

Atendiendo a la naturaleza de este Seminario Nacional y considerando la circunstancia de que participan en él Secretarios Regionales Ministeriales, se estima pertinente - dado la importancia de sus labores dentro de la reforma administrativa para la eficiente operación del sector al nivel regional, para el desarrollo integral del proceso de regionalización y para el despliegue de la administración territorial - prestar una especial atención al rol de estos funcionarios.

Al respecto, cabe anotar que, en términos de técnica organizativa, no se recomienda normalmente una doble dependencia para una determinada autoridad, vale decir, el doble canal de mando y de respon

sabilidad. No obstante en la figura política-administrativa del Secretario Regional Ministerial que determina nuestro ordenamiento político-administrativo se aprecia esta dicotomía.

Esta situación se origina en el sistema administrativo que se está impulsando en que existe un proceso interdependiente de dos modelos que se insertan en la actividad nacional:

- a) Uno vertical, conocido como "la sectorialización", el cual describe un campo más o menos específico de actividades o acciones relativamente homogéneas y sobre los cuales debe ejercerse la autoridad del Estado en forma uniforme para todo el territorio nacional, lo que permite un ordenamiento funcional para la formulación de políticas y normas, para la radicación de responsabilidades y para la ejecución coordinada de acciones que deben realizar para cumplir los objetivos fijados en esas políticas, y
- b) Uno horizontal, denominado "regionalización", el cual delimita determinados espacios geográficos que con la infraestructura natural, económica, social, demográfica, etc. que posean, posibilita su desarrollo, la participación de la colectividad territorial, permite un real conocimiento y una satisfacción oportuna y adecuada de las necesidades de sus habitantes y facilita la delegación el proceso de toma de decisiones.

Esté doble ámbito obliga a una permanente relación y coordinación entre la administración sectorial y la territorial, para evitar la eventualidad de conflictos de competencia los cuales, de ocurrir, no debieran obstar para mantener estas líneas de intereses que enriquecen el accionar gubernamental y administrativo, sirviendo con mayor eficacia a las expectativas de la colectividad territorial.

En forma reducida, se pretenderá compatibilizar estos dos modelos en la figura del Secretario Regional Ministerial, a objeto de prever la posible presencia de conflictos.

A nivel nacional las decisiones de gobierno corresponden al Poder Ejecutivo (Presidente y sus Ministros) que deben velar por el desarrollo nacional compatibilizando los intereses sectoriales con los regionales de modo tal de mantener la unidad y coherencia del proceso



de desarrollo. Este enfoque, trasladado al nivel regional, implica que la compatibilización pertinente corresponde al Intendente Regional y a los representantes sectoriales en las regiones.

Esta es la razón primera o básica de la existencia de las Secretarías Regionales Ministeriales. Dichos órganos tienen la representación de los Ministerios en las Regiones, a fin de asegurar el cumplimiento de las políticas nacionales de carácter sectorial y, para este mismo efecto, realizar la coordinación de sus sectores en el nivel regional. Paralelamente, sirven como elemento de apoyo a la autoridad regional, a fin de lograr la coordinación antes referida y de tener bajo su responsabilidad las acciones que le encomienden los Intendentes para el cumplimiento de los planes y proyectos regionales, además de canalizar los problemas sectoriales-regionales, resolverlos y de no ser posible su solución presentarlos al Ministro correspondiente.

Si se considera que es en los niveles regionales y comunales donde pueden verse con mayor claridad y autenticidad las necesidades, inquietudes e intereses de la colectividad y, asimismo, se visualizan las excelencias o deficiencias de las prestaciones al público en general, no nos cabe duda que es función de gobierno oír e interpretar adecuadamente estos requerimientos, para lo cual los Ministerios deben desconcentrarse, suprimiendo instancias innecesarias a través de la línea de los servicios públicos, que raramente alcanzan el nivel ministerial. Esto llevó al Supremo Gobierno a crear esta autoridad de alto nivel, quién, en estrecho contacto con el gobierno regional y con el gobierno sectorial, dé soluciones o proponga alternativas, según corresponda, a los problemas de la comunidad, todo ello dentro de las políticas generales del Supremo Gobierno.

Sin embargo, este rol de las Secretarías Regionales Ministeriales no se ha entendido con la suficiente claridad y en este período de implementación se está transformando en uno de los problemas más delicados por resolver ya que su fracaso conllevaría a desestabilizar la imprescindible relación que debe existir entre el enfoque regional y el sectorial para lograr un desarrollo económico-social armónico y una justa atención a las necesidades de las colectividades territoriales.

Para especificar claramente este rol es preciso, primeramente, identificar el área en que les corresponde actuar a los Secretarios Regionales Ministeriales.

El Estado realiza, como ya se ha dicho, la doble función de gobernar y de administrar. La primera es, por norma general, indelegable y se expresa a través de la doctrina y objetivos del Gobierno, la cual puede dividirse en acciones progresivamente cohesionadas que se definen como políticas sectoriales o regionales, según sea el ámbito en que se va a operar. La segunda, en cambio, corresponde a la realización eficiente de actividades para cumplir los objetivos asignados y puede ser ejercida exclusivamente por las instituciones ejecutoras estatales, conjuntamente con las organizaciones privadas o sólo por estas últimas. Por esta razones, la primera condiciona a la segunda, ya que al ejercer se la función de gobierno se fijan las políticas, se dictan las normas a que deberán ceñirse y se controla su cumplimiento por instituciones e individuos.

En consecuencia, a las Secretarías Regionales Ministeriales les corresponde ejercer exclusivamente la función de gobernar, no teniendo competencia para administrar los servicios públicos del sector que actúan en su jurisdicción territorial y menos inmiscuirse, en forma alguna, en la administración de las instituciones privadas. Cabe, además consignar, que siendo una autoridad sectorial, su jurisdicción esta constreñida a una división territorial donde también se ejerce esta actividad, razón por la cual tiene la responsabilidad de compatibilizar las políticas de su sector como las políticas regionales.

Por esta razón, este ejercicio está condicionado :

- A las políticas y normas técnicas que formule el nivel sectorial (Ministerios),
- A las políticas, planes y proyectos de la respectiva región (Intendencia), y
- A la realidad socio-económica, cultural y geográfica de la región.

Es así entonces que las Secretarías Regionales Ministeriales tienen las siguientes funciones genéricas:

- a) Adecuar las políticas nacionales a la realidad regional para su correcta aplicación,
- b) Formular políticas y dictar normas de ámbito sectorial-regional enmarcado en los lineamientos de las políticas nacional-sectorial.
- c) Asesorar a los Intendentes en la formulación de políticas regionales para su compatibilización con las políticas sectoriales,
- d) Controlar el cumplimiento de estas políticas y normas por parte de las instituciones públicas y privadas que operen en él o en los sectores a su cargo, y
- e) Satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad mediante la supervigilancia del adecuado funcionamiento de las instituciones públicas y privadas que presten los servicios requeridos.

V.- EDUCACION Y REGIONALIZACION

Siendo éste el tema central del Seminario y considerando que su estudio y análisis será abordado desde las diversas perspectivas que supone el temario previsto para su desarrollo, no parece procedente que, en lo relativo a la concepción básica, se intente un tratamiento detenido e integral de todas las variables en juego.

Obviamente tal acción constituye, en rigor, el resultado que se obtendrá como producto final de la presente Jornada.

No obstante, en una visualización anticipada, cabe plantear que la interrelación entre educación y regionalización supone la necesidad de analizar la forma en que ambas actúan intercambiando recíprocamente los roles de causa y de efecto, la uno de la otra y vice-versa.

Por una parte, puede estimarse que la regionalización es una vía para facilitar el gobierno y la administración de la educación, de modo que ésta puede llegar a toda la población nacional mejorando su calidad y constituyendo una efectiva respuesta a las demandas concretas y potenciales existentes en todo el territorio del país. Por otra parte, ocurre que el componente educativo es imprescindible para lograr que se realice, perfeccione y consolide el proceso de regionalización, como forma de gobierno y de administración interior de la Nación, con miras al logro de sus objetivos de desarrollo y progreso.

Del análisis evaluativo de la interrelación señalada, indudablemente surgirán requerimientos recíprocos que es preciso identificar, seleccionar, priorizar y atender.

Dentro del proceso de regionalización, como una forma mediante la cual el Estado se vincula cada vez más a la población del país por medio de organizaciones más pequeñas de administración, descentralizándose y posibilitando la participación efectiva y real de

de la población, es dable mencionar e incluso destacar la materialización del traspaso de la administración u operación de establecimientos educacionales a las Municipalidades.

Dicho traspaso, no sólo concurre a reforzar positivamente las oportunidades de acceso a la educación, sino que constituye, con respecto a la educación básica y a la media, un efectivo canal de participación de las comunidades locales en la educación.



VI. - CONSIDERACIONES FINALES.

Este modelo de Modernización Administrativa adoptó, desde sus inicios, un enfoque integral y de ámbito interdisciplinario y reuniones tan significativas como el presente Seminario de Secretarios Regionales Ministeriales de Educación serán de primordial utilidad práctica por cuanto a través de sus conclusiones, se podrán analizar conceptos que, a primera vista, pueden parecer excesivamente académicos pero que son, en todo caso, fundamentales para entender los postulados de este proceso de transformación.

Las bases anteriormente señaladas, sin lugar a dudas, permitirán comprender cabalmente los verdaderos alcances, propósitos y trascendencia de esta Modernización de la Administración, que puede calificarse como uno de los pilares para lograr una sólida Institucionalidad Nacional.

Este proceso de transformaciones se sustenta técnicamente en un diagnóstico de la situación, que incluye una visión prospectiva y de los sistemas anteriormente vigentes, cuyas características fundamentales fueron un excesivo centralismo, una verdadera frondosidad legislativa y un entramamiento creciente de la iniciativa y de la libertad personal.

Sobre la base de dicho diagnóstico y de las experiencias recogidas en estos años de aplicación del modelo, sus postulados básicos han sido consagrados en la Carta Fundamental.

Esta etapa de consolidación o período de transición, que se inició el 11 de Marzo próximo pasado, reviste una importancia fundamental porque representa el momento en que la sociedad, destinataria final de los beneficios que pretenden lograrse con las reformas aprobadas tiene, también, que hacer su propio esfuerzo para adaptarse a la reorganización de la Administración Pública. El principio de subsidiariedad ha permitido definir las relaciones recíprocas entre las funciones del Estado y las actividades del sector privado, entendiendo por sector privado, no solamente a la empresa económica de carácter privado sino, también, a distintas formas de organización no gubernamental destinadas a cumplir objetivos no necesariamente económicos. Siempre conviene recordar que la regionalización

y la desconcentración son instrumentos adoptados para alcanzar el mejor desarrollo posible de Chile y que no se limitan a los meros aspectos administrativos. Por ello, es que la Constitución asigna tanta importancia a la participación de la población.

Este modelo postula como algunos de sus objetivos fundamentales:

- Reducir el tamaño de la Administración a dimensiones compatibles con la correcta aplicación del principio de subsidiariedad.
- Desburocratizar la gestión pública, protegiendo al usuario ante eventuales excesos, dilaciones y tramitaciones injustificadas.
- Mejoramiento cualitativo de la capacidad técnico-profesional de los funcionarios públicos, con énfasis en los niveles directivos, lo que deberá representar mejoramientos en las remuneraciones.
- Estimular la creciente participación del sector privado en su nuevo rol de motor del desarrollo, fomentando la institucionalización -en todos los niveles- de activos canales de participación responsable.
- Traspaso paulatino de las funciones de prestación de servicios a las Municipalidades para que en una etapa posterior sean asumidas mayoritariamente por el área privada.

En la aplicación de este Modelo, CONARA tendrá que velar por:

- a) Asegurar la aplicación y el desarrollo continuo del modelo en el ámbito nacional, regional, provincial y comunal por parte de la Administración Pública, promoviendo la colaboración de los organismos privados y universitarios.
- b) Evaluar permanentemente el sistema de administración pública teniendo en cuenta los objetivos definidos en la Constitución y en otros documentos fundamentales y,
- c) Anticiparse a problemas institucionales o de innovaciones necesarias en la Administración Pública, con amplia apertura a las sugerencias de los propios usuarios en la tarea de agilizar o perfeccionar la gestión pública en beneficio de toda la comunidad.

Se está consciente, en todo caso, que la sola dictación de leyes e instrucciones no *es* suficiente para una transformación substantiva como la diseñada ya que las organizaciones resultan inertes sin la presencia de la acción humana, quien las orienta y moviliza hacia sus objetivos. Por perfectas que sean las estructuras, la organización político-administrativa, las leyes y los procedimientos, el éxito o fracaso de la gestión dependerá, en definitiva, del factor humano, de su real libertad y capacidad de decidir, ejecutar y evaluar y en este ámbito, las Secretarías Regionales Ministeriales como organismos esenciales de la desconcentración ministerial constituyen un soporte fundamental para el desarrollo.

Por ello, es preciso lograr un cambio de mentalidad, tanto de los funcionarios como de la comunidad misma a través de un renovado sistema educacional que Uds. deben propiciar, dirigir y controlar.

Como fluye de esta ponencia existe, como fuerza inspiradora del proceso de modernización, una voluntad futurista e imaginativa que no se conforma con proponer medidas superficiales y transitorias que permitan compatibilizar el último modelo para el siglo XX sino, más bien, proponer a los chilenos el primer modelo del siglo XXI.



