

CONCEPTOS SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA
CHILENA Y LA NUEVA ADMINISTRACION TERRITORIAL

JUAN BARRIENTOS VIDAURRE

I INTRODUCCION.

A. - ANTECEDENTES.

Es necesario destacar que la Reforma Administrativa Chilena generada en este Gobierno mediante el Decreto Ley N°212, del 17 de Diciembre de 1973, que crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y que ha sido impulsada, personalmente por S.E. el Presidente de la República, se inserta en el amplio campo de las reformas políticas, económicas y sociales que propicia el Gobierno de Chile.

El proceso de modernización de la sociedad chilena que conduce hacia la nueva institucionalidad orientado por las "Normas para la nueva Constitución" emitidas por S.E. el Presidente de la República el día 10 de Noviembre de 1977, unido a lo que manifestara en su Mensaje Presidencial del día 11 de Septiembre de 1979, hacen de la Reforma Administrativa una de las metas o tareas fundamentales de su Gobierno; en esta última oportunidad manifestó lo siguiente:

"...la séptima meta es la Reforma Administrativa " "que el Gobierno que presido está impulsando con especial énfasis."

"Ella procura desburocratizar y descentralizar " "nuestra Administración Pública, a fin de transformarla en el " "instrumento eficiente, profesional y despolitizado que requiere un Estado Moderno. "

" Concluida ya la nueva división geográfica del " "país, es factible progresará aún más en el proceso de regio- " "nalización, perfeccionando la reforma administrativa y la " "reestructuración de los diferentes ministerios y servicios " "públicos, además de incentivar la creación de Corporacio- " "nes Privadas de Desarrollo Regional y Provincial. "

" Tengo el profundo convencimiento, adquirido en " "mis constantes visitas a todo el país, incluyendo sus más " "apartados pueblos y lugares, que la regionalización emerge " "como una obra de históricas proyecciones, que ha revitali- " "zando zonas deprimidas por largo tiempo, y que junto con " "los Consejos de Desarrollo ofrece una perspectiva concreta " "para una fructífera participación social..... " "..... "

B.- DEFINICIONES SOBRE REFORMA ADMINISTRATIVA.

Puede parecer algo irrelevante tratar de definir un proceso o un conjunto de acciones de organización gubernativa, económica, social y administrativa que se relacionan con la administración pública; no obstante la voz reforma administrativa tiene una denotación y una connotación que amerita el intento; por su carácter globalizador y desíntesis; así por ejemplo:

a) "Reforma administrativa es un conjunto de acciones medidas tendientes a transformar a la administración pública tradicional en una herramienta eficaz al servicio de las políticas económicas y sociales 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 supremos 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 del 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 ante las cambiantes demandas de la sociedad."

S.E. el Presidente de la República ha manifestado reiteradamente que: "la función orgánica y de racionalización administrativa del Estado reviste carácter permanente". (Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa Integral, Año 1980).

En síntesis para el autor "la reforma administrativa es la acción permanente y sistemática de revisión, creación, supresión o modificación de organismos públicos administrativos, del análisis de su estructura, de sus funciones y del régimen de su personal; para adecuarlos a las demandas y necesidades de la comunidad nacional".

C.- AREAS GENERALES DE ACCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Las grandes áreas de acción de la reforma administrativa son:

a) La reforma estructural, vale decir la organización substantiva del Gobierno (ministerios, servicios públicos, empresas públicas y municipios), en cualquier sector cubierto por políticas públicas en que participen instituciones de la misma naturaleza.

b) La reforma funcional, en los sistemas adjetivos, vale decir; planificación, presupuestos, abastecimientos, informática, estadísticas económicas y sociales, racionalización administrativa, etc.

c) La reforma en el régimen y los sistemas de administración del personal público.

d) La reforma en la administración territorial (Regional, Provincial y Comunal).

D.- PRINCIPIOS QUE INFORMAN LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

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 las Normas para la Nueva Constitución emitidas por S.E. el Presidente de la República, en los Programas Ministeriales anuales, en las Directivas anuales para la Reforma Administrativa emitidas por el escalón presidencial y en las instrucciones verbales o escritas que S.E. emite periódicamente en estas materias.

Aún cuando contenidas en los documentos a que hemos hecho mención, es básico 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 chilenos a alcanzar su plena realización personal, no sólo en lo material, sino también en lo espiritual y moral. El "bien común" exige respetar el principio de subsidiariedad, en cuanto importa establecer que el Estado debe asumir sólo aquellas funciones o actividades que los grupos intermedios y colectividades territoriales no estén en condiciones de abordar con oportunidad y eficiencia.

Es igualmente importante y complementario al principio de subsidiariedad, el principio de la regionalización, en cuanto procura vencer el centralismo económico, social cul

tural y administrativo que ha afectado tradicionalmente a la Sociedad Chilena. En el ámbito de la Administración Pública se ha puesto énfasis en que los organismos centrales no concentren decisiones y funciones que pueden ser eficientemente cumplidas al nivel regional y/o local.

El principio de racionalidad o de racionalización, en virtud del 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 sociedad chilena.

El principio de la idoneidad del funcionario público en el Gobierno es importantísimo y debe comprender lo social, lo moral, lo psico-físico, lo cultural y lo técnico-profesional.

La administración de personal público será atención preferente y constante de este Gobierno. Se debe elaborar un nuevo Estatuto Administrativo y se creará una Oficina Nacional de Personal que dirigirá y coordinará un régimen ordenado de administración del personal en la función pública, inspirado en un afán de obtener y retener en la administración a los individuos más aptos. El funcionario público, como protagonista principal de las actividades de la administración pública, debe ser motivado, capacitado, atendido socialmente y considerado, para obtener de él los cambios de conducta y de actitudes que lo conviertan en un promotor eficiente y eficaz de las políticas gubernamentales y de la prestación de servicios a la comunidad. Se favorecerá la selección de los mejores hombres para las tareas de gobierno.

El principio de la Unidad e Iniciativa Gubernamental inferido de nuestro ordenamiento político-administrativo, el cual además de establecer la "unidad política y gubernamental del país", instituye la jefatura superior única de S.E.

el Presidente de la República en la Administración Pública, lo cual no se opone, si no más bien complementa, a la descentralización territorial y a la desconcentración y descentralización institucional y funcional (sectorial).

El principio de Unidad e Iniciativa Gubernamental reafirma la conducción superior por el Presidente de la República de las acciones de la Reforma Administrativa y la existencia de un organismo de alto nivel que lo asesore en la conducción de tan vital proceso. La Reforma Administrativa debe hacerse desde arriba y no tienen real validez los argumentos de que las instituciones y los sectores son capaces de reorganizarse libremente.

Las organizaciones gubernamentales no son capaces de autorreformarse, ni de reorganizarse y al contrario, los grupos de la burocracia y los grupos exteriores que se benefician como intermediarios entre la administración y la colectividad continúan presionando para mantener la situación existente.

Sobre la base de estos principios, que sirven de orientación y bases a la reforma, se ha orientado un proceso dentro de la Administración del Estado, de racionalización simplificación y adaptación a sus renovadas y múltiples tareas.

E.- EL AMBITO Y CONTENIDO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA CHILENA.

Es básico un esclarecimiento en materias misceláneas atinentes a nuestra Reforma Administrativa y a la Administración pública chilena, tales como las definiciones que procuran delimitar el ámbito de su accionar y su contenido:

1) La reforma administrativa no es autónoma en el esquema sociedad, estado, gobierno. Opera en el gran contexto de la sociedad chilena y su autoridad superior con rango de

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

Ministro, participa en las grandes decisiones políticas y administrativas, al más alto nivel del Gobierno, con la finalidad de conducir los esfuerzos de reforma.

2) Su ámbito legal de competencia está constituido por la investigación administrativa, la legislación y reglamentación orgánica de las instituciones, de los servicios públicos, de las municipalidades, la regionalización administrativa del país, la promoción de la idoneidad del funcionario público, el mejoramiento de los sistemas y procedimientos de trabajo y el control de la marcha de la reforma.

3) La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, no es la única institución generadora de reformas en la administración pública ya que una ley substantiva, por ejemplo la ley anual de presupuestos, una ley tributaria, arancelaria, sectorial, etc., pueden provocar sin referirse a Servicios Públicos o Instituciones Estatales, reformas de tal magnitud que pueden significar la creación, supresión o reestructuración de un servicio público relacionado. Otras reformas pueden provenir de iniciativas internas de reorganización de Ministerios y Servicios Públicos o de la expresión fundada de necesidades de la colectividad nacional, pero en todo caso compete al organismo central de reforma (CONARA) la revisión de los proyectos referidos a creación, supresión o modificación de instituciones estatales.

4) La reforma administrativa aún cuando participe activamente en la creación de un organismo o institución jurídico-administrativo, cesa en su tutela al momento de la creación, siendo consecuentemente entregado su gobierno y administración a otro sector; todo lo anterior no obsta para que ponga a S.E. el Presidente de la República las medidas correctivas, si así procediere, de acuerdo al análisis de su comportamiento posterior.

5) Las acciones en la reforma administrativa se aplican a los sectores (ministerios), a las instituciones (servicios públicos, empresas públicas y otras corporaciones públicas de la administración del Estado), a los sistemas y procedimientos administrativos y de personal y a las instituciones de gobierno y administración de carácter regional y local.

6) La Administración Pública es una función institucional del Estado, de carácter político-administrativo; que debe contar con funcionarios, órganos e instituciones capaces de:

- Identificar las necesidades económico-sociales de los diferentes sectores y regiones de la comunidad nacional.

- Traducir estas necesidades en la prestación de servicios explícitos o poner en funcionamiento mecanismos que aseguren la prestación de estos servicios para satisfacer necesidades individuales o colectivas. El ciudadano que recurre a la administración pública para impetrar un derecho o cumplir una obligación debe ser atendido oportuna y eficientemente.

- Proteger los superiores intereses y valores de la persona, el estado y la sociedad.

Esta Administración Pública, capaz de recibir y procesar las demandas de la colectividad nacional, las atiende mediante:

- La formulación de políticas, la dictación de normas y la consecuente evaluación para reglar, atender y movilizar a las personas naturales e instituciones que integran los diferentes sectores de la sociedad chilena, o bien;

- Mediante la organización y la movilización de recursos humanos, materiales y financieros del Estado, destinados a satisfacer los requerimientos de la comunidad nacional, de segmentos de la misma, de las colectividades territo -

riales y de los individuos.

7) La reforma administrativa debe ser participativa, pero fundamentalmente en los siguientes sentidos:

- Con capacidad de recepción y comprensión de los requerimientos fundados de los organismos de gobierno y administración regionales y locales.

- Con capacidad de concebir una paulatina y graduada participación de la comunidad en la toma de decisiones de instituciones que operan en el campo de las prestaciones sociales, la idea es llevar las prestaciones sociales lo más cerca posible del usuario, razón por la cual la descentralización a los niveles regionales y locales será un imperativo para su organización.

- Con capacidad de recibir las iniciativas de la administración y de la colectividad procurando las modificaciones orgánicas legales y reglamentarias que faciliten el servicio al recurrente sin dejar de proteger los superiores valores e intereses de la sociedad y el estado.

El concepto de participación real, mucho ¹ más eficiente que el de participación política, ya considerado en las estructuras regionales y locales deberá ser extendido en la línea de los ministerios y servicios públicos.

8) Finalmente, ante la necesidad de definir fronteras y límites internos e inferiores al quehacer de la reforma administrativa planteamos las siguientes premisas:

a) En el campo de la reforma estructural.

Sólo interesa dentro de cada servicio público para fines de la reforma administrativa y legales, la aprobación de los niveles superiores de cada uno de los servicios públicos; la estructura interna debería poder ser modificada, adecuada y regulada por el Jefe del servicio, con la aprobación del ministerio respectivo, dentro de las dotaciones máximas aprobadas. Se estima que es responsabilidad de los Jefes Superiores estudiar y proponer medidas para una más adecuada or

ganización interna y para un funcionamiento más expedito y eficiente de la institución a su cargo.

En el campo de las empresas estatales, sean estas de servicios públicos esenciales, productores de bienes de servicios, de comercialización y/o de intermediación financiera, se ha establecido que se regirán por las normas del derecho común y para nuestros fines sólo interesan los mecanismos de su creación, supresión y relaciones a través de los organismos correspondientes con el Gobierno. En el caso de aquellas empresas que denominamos auxiliares, o sea las que no entregan su producción al mercado y están destinadas a producir sólo para el Estado y las que denominamos gubernamentales, aquellas cuyo objetivo básico es la regulación de precios en el mercado de productos significativos y las que efectúan compras para el Gobierno y distribuyen suministros deberían mantenerse bajo el control sectorial y por ende, sus estructuras y funciones deberán ser aprobadas por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, salvo otra decisión superior.

b) En el campo de la Reforma Funcional.

- Interesa a la Reforma Administrativa la normativa legal y estructura de los sistemas administrativos y su coordinación funcional.

- Interesa la promoción de la delegación de atribuciones como una forma de acercar la decisión al usuario con el consiguiente ahorro de tiempo y dinero para el particular.

- Además, se deberá promover a través de una campaña de difusión la "Reforma de ventanillas" bajo la responsabilidad de cada Jefe de Servicio. Periódicamente se solicitarían informes con proposiciones de los Jefes de Servicios para modificar la legislación y reglamentación burocratizante.

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

- Se propenderá a la protección del administrado ante los eventuales abusos de la administración y asimismo a establecer una relación natural y fluida entre el funcionario y el ciudadano.

c) En el campo de la Administración Territorial.

-Interesa todo lo que se relacione con la geografía político-administrativa del país y sus relaciones con la administración y el desarrollo.

-El Mejoramiento estructural y funcional de los gobiernos regionales y locales como instrumento de gobierno, de administración del desarrollo y de participación de las colectividades territoriales.

d) En el campo de la Administración del Personal.

Corresponde todo el espectro de la Administración del Personal Público, compartiendo algunas fases del proceso con otras instituciones.

II REFORMA ESTRUCTURAL.

A. ANTECEDENTES

La Reforma Estructural tiene por objeto el estudio y realización de acciones tendientes a la creación, supresión o modificación de la organización substantiva del Gobierno, vale decir, los Ministerios que son los que tienen a su cargo el gobierno de los sectores y las instituciones (Servicios Públicos, Institutos, Municipalidades, etc.) que cumplen funciones propiamente administrativas, operativas o ejecutivas.

Es básico distinguir claramente entre la función Gubernativa y la función Administrativa. La función de Gobierno incluye la formulación de políticas, la dictación de normas y la evaluación. Las funciones administrativas corresponden a la ejecución directa de las tareas de Administración que competen al Estado.

En esta materia había una general confusión, ya que existían Ministerios con funciones ejecutivas. propias de Servicios Públicos y, a la inversa, Servicios y Empresas Estatales que ejercían funciones de Gobierno, las que por su naturaleza, competían a los Ministerios.

Incluso, existían Ministerios que no ejercían funciones de Gobierno, mientras servicios autónomos o empresas detentaban las funciones y atribuciones de Gobierno, y en los que el respectivo Ministro, no tenía mayor intervención que la que le correspondía como miembro del Consejo de los Servicios, en el cual sólo representaba un voto. En otros casos dichos Ministerios no eran más que un servicio público sin ninguna función de Gobierno, a cargo de un funcionario investido con calidad de Ministro.

La Reforma Estructural definió los ámbitos propios del Gobierno y la Administración y radicó la primera función en los Ministerios, dejando entregada a los Servicios la función propiamente administrativa, ejecutiva u operativa, bajo el marco de las políticas y normas del Ministerio respectivo y sujeta a la evaluación y supervigilancia de éste.

B.- LOS SECTORES:

Desde el punto de vista jurídico, la idea de sector corresponde al ámbito de competencia que la ley asigna a un Ministerio cualquiera, entendiéndose por tal la capacidad del Ministerio de realizar funciones propias por sí, por los Servicios Públicos que de él dependen o mediante los organismos que se relacionan con el Supremo Gobierno por su intermedio en las materias respecto a las cuales la legislación le ha otorgado esa competencia.

No obstante lo anterior, debe entenderse que el ámbito sectorial no sólo se circunscribe al accionar directo del

Estado, sino también incluye la actividad que realicen las personas naturales o jurídicas, sea en forma individual o grupal, pues al Estado le corresponde obligatoriamente una doble finalidad básica; gobernar y administrar. Esta función de gobernar es por esencia indelegable y se expresa a través de la doctrina y objetivos del Gobierno, que en su conjunto definen una política general, la cual puede dividirse en partes relativamente homogéneas definidas como políticas sectoriales. La función de administrar corresponde a la realización eficiente de actividades para cumplir un objetivo dado que el Estado realiza de manera directa, por imperativo constitucional o legal.

Por consiguiente podemos enunciar que este ámbito de acción denominado "sector" está integrado a un sistema de decisión política, expresándose por tanto que los sectores se gobiernan y no se administran. Se administran los servicios y empresas públicas e internamente, los Ministerios.

Basados en esta premisa se puede definir al "sector" como un concepto que describe un campo más o menos específico de la actividad social, en la cual debe ejercerse la autoridad del Gobierno para condicionar, en prosecución de los fines últimos de la sociedad, la acción de las personas naturales o jurídicas que la integran.

De conformidad a lo expuesto, se puede deducir que el concepto de sector se caracteriza por los siguientes elementos:

a) Corresponde a una división más o menos convencional de la actividad de las personas dentro de la sociedad.

b) Es susceptible de ser gobernado, esto, es de definición de políticas de normas técnicas y la consecuente evaluación social.

c) Debe existir una entidad u órgano que gobierna y otro conjunto de entidades que deben ser gobernadas.

Esta función de gobernar tradicionalmente, ha correspondido a los Ministerios y actualmente, también a los Intendentes Regionales y a los Alcaldes que gobiernan sus respectivas regiones y comunas en el ámbito de competencia definido por la legislación, ellos son los que poseen la autoridad suficiente para imponer normas de conducta al resto del grupo social, como colectividad nacional o territorial según corresponda.

La importancia de definir una sectorialización para nuestra Administración Pública, radica en la utilidad que ello conlleva para el desarrollo de la acción estatal, pues proporciona elementos de juicio para:

- a) Establecer áreas concretas para la definición de políticas gubernamentales y para la dictación de normas, en función de lograr un funcionamiento equilibrado de la sociedad;
- b) Permitir una armonía y equilibrio entre la organización pública y los campos sobre los cuales se ha determinado la acción del Estado;
- c) Diseñar normas y las adecuaciones legales y reglamentarias que faciliten la libre iniciativa, la protección al individuo en su campo de actividades y el debido resguardo a los intereses de la sociedad y el estado;
- d) La existencia de una organización estatal que oriente a los empresarios, los consumidores y los trabajadores en la consecución de las metas sociales y la satisfacción de necesidades individuales, que permitan el desarrollo armónico de la sociedad chilena

Es interesante destacar que el concepto de sector se liga íntimamente a la concepción del ministerio. El ministro gobierna un sector de la sociedad chilena y no puede ni debe participar en tareas de administración sectoriales ni menos institucionales; supone que la esencia de su trabajo es la definición y proposición de políticas y normas sectoriales, lo

cual implica gobernar, o sea, tomar contacto, persuadir y negociar con los órganos legislativos, con otros ministerios, con diferentes grupos o asociaciones con intereses relacionados, con sindicatos, etc. en suma con la comunidad, para lograr consenso sobre una determinada política sectorial o innovar en materia de normas legales o reglamentarias; en suma su rol político y de gobernante es eminente; no pudiendo actuar como juez y parte, sino como arbitro entre intereses societarios e individuales.

C.- LOS MINISTERIOS Y LOS SERVICIOS PUBLICOS.

1) La identificación de sectores de actividad para la administración pública chilena actual, constituyó una tarea importante en un proceso de reorganización ministerial, dado que determinó las áreas de competencia de cada uno de los ministerios y el nivel que el sector tendría en el contexto de la organización administrativa.

Para un adecuado ordenamiento de la organización administrativa de gobierno sectorial, CONARA estimó que deben existir los niveles correspondientes a ministerios, subsecretarías y divisiones, correspondiéndole a cada nivel las siguientes funciones genéricas:

a) Ministerios. Representado por el cargo unipersonal del Ministro. Le corresponde la dirección superior del o los sectores de su Ministerio, definiendo y proponiendo las políticas de desarrollo, realizando la coordinación interministerial y con las autoridades superiores de Gobierno.

b) Subsecretarías. Representada por el cargo unipersonal del Subsecretario y por un número determinado de Divisiones. Es el órgano de carácter técnico y con funciones normativo-contraloras.

- Al Subsecretario le corresponde la formulación de las normas técnicas, administrativas y de funcionamiento para el o los sectores a su cargo controlando su cumplimiento, coordinando asimismo el desenvolvimiento armónico de las instituciones privadas y públicas y de estas últimas entre sí:

- A la División le corresponde el estudio, elaboración y proposición de normas que debe aprobar el Subsecretario y realizar las tareas de control del respectivo sector, sin perjuicio de la delegación de estas últimas a las Secretarías Regionales Ministeriales; se ha pensado que la División debe ser integrada por profesionales o expertos de reconocida calidad provenientes de la actividad pública o privada, que con solvencia intelectual apoyaran las modificaciones legales y reglamentarias en el plano sectorial que faciliten el funcionamiento sectorial.

Otras funciones importantes dentro del Ministerio, como el apoyo jurídico o administrativo, o áreas importantes dentro de un segmento de la actividad, sólo pueden tener nivel de departamento o inferiores.

La decisión respecto al nivel de los sectores dentro de la organización, esto es si un sector será una División dentro de una Subsecretaría o si será Ministerio dependerá del grado de desarrollo, tanto de la organización como del sector mismo o de la complejidad que éste tenga.

Se entenderá por servicio público, genéricamente, a todos los organismos e instituciones de la administración del estado, sean estos centralizados o descentralizados funcionalmente, con la sola excepción de las empresas públicas.

En consecuencia, las actualmente denominadas instituciones fiscales, semifiscales, de administración autónoma, cualquiera sea su denominación específica (dirección, junta, servicio, comisión, etc.) deberán adecuarse a estos conceptos para los efectos de sus reorganizaciones internas.

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

La denominación de los servicios públicos podrá ser "servicio nacional" o "servicio regional", "instituto nacional" o "instituto regional", cuando se refieren a instituciones cuyo objetivo fundamental es prestar servicios a la comunidad o al estado en los dos primeros casos o a investigaciones científicas o tecnológicas en el segundo; también es posible aceptar la denominación de "instituto" para organismos de desarrollo económico y social o de capacitación. Esta medida tiene por objeto poner término a la anarquía histórica existente en esta materia.

No obstante lo expresado, las respectivas leyes orgánicas podrán establecer denominaciones distintas a las indicaciones cuando la naturaleza o los fines específicos del servicio lo exijan.

En el desarrollo de la reforma administrativa, ha existido consenso en los roles del Ministro y del Subsecretario, real Vice-Ministro de acuerdo a las normas del D.L. 1.028, de 1975. No obstante han surgido diferentes posiciones para aceptar el concepto de división, es así como en algunas reestructuraciones se han omitido como en el caso de ministerios constituidos por un sólo sector, por ejemplo Salud; en otras se ha dado rango de divisiones a organizaciones que no corresponden a un subsector, sino más bien a actividades relevantes y, en otros, se ha sugerido entregar las funciones de la división a la oficina sectorial de planificación y presupuesto; en todo caso esta es una materia que requiere mayor estudio, lo cual no obsta para readecuar el concepto, si corresponde, a las ideas de subsector, de clientela, de función muy importante, etc.

D.- LAS EMPRESAS PUBLICAS.

En el campo de la actividad económica del Estado, la filosofía que inspira a la reforma administrativa chilena, es ubicarse en un punto de intermedio entre la participación directa y abrumadora del Estado en todas las decisiones económicas y el libre juego del mercado y de la actividad económica de los particulares.

El Estado debe participar activa y constantemente en la regulación y control de la actividad económica por medio de normas y medidas de fiscalización para evitar las acciones monopólicas y proteger debidamente los intereses de la sociedad y del consumidor; este rol que definiríamos como normativo se aplicará por igual, tanto a las empresas públicas como a las empresas privadas que operen en cualquier sector de la economía o de la actividad social.

Además de este rol normativo, el Estado se ha reservado un rol subsidiario que se materializará en el establecimiento de incentivos y desincentivos cuando se desee eliminar distorsiones o diferencias entre la rentabilidad social y la privada.

Finalmente, el tercer rol que puede asumir el Estado en el campo económico es el que se refiere a su participación directa, en circunstancias muy especiales, como administrador de recursos y es lo que podríamos describir como función empresarial del Estado, que será ejercido cuando no sea conveniente que una determinada empresa o actividad quede en manos de un limitado número de particulares. No obstante, al ejecutar el Estado este rol lo hará sin ninguna ventaja o franquicia con respecto a los demás participantes privados. Este rol empresarial es definido y claramente diferenciado de los roles normativos y subsidiarios ya descritos. Más aún es altamente conveniente que se ejerza, en el caso de las empresas públicas, fuera de la administración sectorial o ministerial, como una manera de garantizar la ausencia de discriminación entre entes públicos y privados y evaluar la eficiencia con que se cumple esta función.

Se entenderá por Empresas Públicas, aquellas entidades productoras de bienes (de consumo y de capital) o de servicios (reales o financieros) donde el Estado a través de sus corporaciones descentralizadas o de otras empresas públicas, sea propietario del 51% de su capital social o goce de privilegios otorgados por el contrato social suficientes como para prevalecer en su dirección.

Pueden existir diferentes criterios para clasificar empresas o para definir sus funciones, para efectos de este trabajo sólo nos interesa destacar algunos conceptos, sobre cierto tipo especial de Empresas Públicas las estimamos que deben mantenerse en el ámbito sectorial, operando como empresas sin dejar de ser un servicio público, me refiero a las que podrían denominarse empresas gubernamentales, aquellas cuyo objetivo básico es la regulación de precios en el mercado, o sea que sus compras y ventas de bienes en la plaza se realizan para sostener abastecimientos críticos o prevenir acciones especulativas y eventualmente abastecer áreas geográficas de difícil acceso. También se aplicaría a las que definimos como empresas auxiliares, o sea aquellas que no vuelcan su producción al mercado, estando destinadas a producir sólo para el Gobierno y la administración pública, en rubros muy característicos.

III LA REFORMA FUNCIONAL.

A.- ANTECEDENTES.

La Reforma Funcional es una categoría dentro de la Reforma Administrativa íntimamente ligada a los otros campos de acción de este proceso; no obstante destacamos algunos aspectos que ameritan su definición y la explicación de la extensión del campo.

Tanto la sociedad como el gobierno y la administración pública, son una totalidad formada por partes interrelacionadas e interdependientes. La Administración Pública, desde otro punto de vista, puede considerarse como un sistema de instituciones interrelacionadas que influyen unas sobre otras y con el resto de la sociedad. De cualquiera de los puntos de vista, la Administración Pública es una totalidad en funcionamiento o un sistema en acción.

Desde un enfoque amplio, la Reforma Funcional se referiría a la contribución de cualquier funcionario público, servicio público, institución legal o reglamentaria, sistema o procedimiento administrativo para mantener en actividad a la administración pública en la consecución de sus metas. En términos restringidos, la extensión de la -así llamada- reforma funcional, comprende los sistemas administrativos, concebidos como un conjunto de normas, órganos y procesos destinados a apoyar a los servicios públicos y ministerios, para que estos puedan alcanzar eficientemente sus fines institucionales, sectoriales, regionales y comunales. Son intersectoriales e interregionales en su gobierno y administración. Pero existen otros aspectos importantes dentro de la Reforma Funcional y que dicen relación con el funcionamiento interno y externo de la Administración Pública como un todo o como un gran sistema en acción; con sus relaciones internas y externas.

En el campo de las relaciones internas será materia de estudio el control de las metas de la administración y en campo externo la "desburocratización" entendida en el sentido de eliminación de instancias o trámites inútiles y en el establecimiento de relaciones naturales y fluidas entre la Administración y los usuarios de la misma.

B.- LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS.

En el campo de los sistemas-administrativos, las instituciones (me refiero a órganos, leyes o reglamentos) están a diferentes grados de desarrollo, por lo cual nos referiremos a los de mayor desarrollo histórico y más alto grado de modernización.

El sistema de Administración Financiera del Estado, el cual está estructurado bajo la ley N°1263 de Administración Financiera del Estado, que lo unificó, racionalizó y simplificó coordinándolo con el Sistema de Planificación bajo un régimen de asignación de recursos según proyectos técnicamente evaluados y priorizados.

El Sistema de Planificación, que encabezado por ODEPLAN, opera actualmente con un despliegue sectorial y regio-

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

nal que facilita su conducción unitario (SERPLAC Y OPLAP).

El sistema de Racionalización Administrativa que encabezado por CONARA opera en un plano sectorial, institucional y regional.

El Sistema Estadístico Nacional, de larga trayectoria y cuya organización y funcionamiento es señera en América Latina, requiriendo en la actual ciertos mejoramientos.

Existen otros sistemas administrativos sobre los cuales faltan aún ciertos aspectos en su modernización, tales como el sistema de abastecimiento, el sistema de informática, etc.

Finalmente, aún cuando cabría un capítulo especial para el personal público por la relevancia que supone, esperamos una mejor oportunidad para su planteamiento extenso.

IV. LA ADMINISTRACION TERRITORIAL.

A. - ANTECEDENTES.

Para el ejercicio real de la función de gobierno y para garantizar por un lado la cobertura integral de sus acciones y por otro, la recepción oportuna de sus demandas y requerimientos es necesario una administración pública que tenga jurisdicciones bien delimitadas a lo largo y ancho del territorio nacional.

El proceso de regionalización y sus instituciones son el elemento fundamental sobre el cual se despliega la administración territorial.

La definición descriptiva de cada una de las grandes unidades territoriales en que se divide el país son las siguientes:

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. Es el marco de referencia geográfico-jurídico para encuadrar los poderes del Estado-ejecutivo, legislativo y judicial y a la administración pública.

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 instituciones de derecho público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objeto es el gobierno de la colectividad comunal y la administración de la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal.

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 plano comunal, es de vital importancia la racionalización y concentración de funciones en funcionarios polivalentes o 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 impletar un servicio o cumplir una obligación.

B.- LA REGIONALIZACION Y LA ADMINISTRACION TERRITORIAL.

Sobre esta materia, deseo establecer diferencias entre ambos conceptos; 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 administración pública, 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 dentro 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 tal vez más restringido pero de mayor relevancia para la reforma administrativa, ya que tiene que ver con lo que propiamente es la Administración Pública: instrumento del 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.

La Administración Territorial sirve a la colectividad territorial; sin dejar de ser instrumento para la ejecución de leyes y políticas; sus autoridades e instituciones son político-administrativas y/o puramente administrativas.

Son político-administrativas el Intendente Regional, los Secretarios Regionales Ministeriales, los Gobernadores y los Alcaldes.

Son administrativos 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 concentran 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 vivienda, salud, educación y justicia sin dejar de

ser un importante marco de referencia para otro tipo de servicios públicos relacionados con la regulación económica, con el desarrollo de la infraestructura territorial y con el desarrollo rural integral. También otros organismos del estado, sean estos jurisdiccionales, electorales o de otra naturaleza, deberían considerar a la provincia y a la comuna como los marcos territoriales básicos por excelencia. No obstante, la esencia de una científica administración territorial determinará que servicios públicos, de acuerdo con los factores más relevantes y la naturaleza socio-económica de la colectividad territorial, deberían establecerse en esos niveles y cual sería el tipo adecuado de servidor público y de institución para atender con eficiencia a la colectividad territorial.

La realidad provincial y comunal es heterogénea y por ende las normas técnicas por aplicarse deberán ser específicas a cada división provincial y/o comunal.

C. EL SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL.

En este documento pondremos especial énfasis en el Secretario Regional Ministerial por su importancia 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 lo que hemos dado en llamar la administración territorial.

En términos de técnica organizativa, normalmente no se recomienda la doble dependencia de una determinada autoridad, vale decir, el doble canal de mando y de responsabilidad; no obstante la figura política-administrativa del Secretario Regional Ministerial permite visualizar, en nuestro ordenamiento político-administrativo las dos líneas fundamentales para las actividades de gobierno y de administración.

a) Una línea vertical, que se refiere a la sectorialización o acción ministerial, la cual describe un campo más

o menos específico de actividades estatales, lo que permite un ordenamiento funcional para la aplicación de políticas y normas para la radicación de responsabilidades y para la ejecución que corresponde a la administración pública.

b) Una línea horizontal correspondiente a la regionalización, la cual delimita espacios geográficos y con su estructura de gobierno y administración posibilita el desarrollo, la participación de la colectividad territorial y permite un real conocimiento y una satisfacción adecuada a las necesidades de sus habitantes, facilitando la delegación en el proceso de toma de decisiones.

La definición de estas dos líneas implica una permanente relación y coordinación entre la administración sectorial y la territorial, la cual permitiría suponer la eventualidad de conflictos de competencia, lo cual de ocurrir, no debería 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.

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 de la existencia de las Secretarías Regionales Ministeriales. Dichos órganos tienen la representación de los Ministerios en la 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 consideramos 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 quien 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 hemos dicho, 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 estas razones, la primera condiciona a la segunda, ya que al ejercerse 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

De este modo, sólo las organizaciones públicas que formulan políticas, dictan normas y controlan su efectivo cumplimiento ejercen esta función de gobernar, siendo principalmente la Presidencia, los Ministerios, las Intendencias y las Secretarías Regionales Ministeriales y las Municipalidades.

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 actúen en su jurisdicción territorial. 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 la responsabilidad de compatibilizar las políticas de su sector como las políticas regionales.

Por esta razón su ejercicio está condicionado:

- A las políticas y normas técnicas que formule el nivel sectorial-nacional (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.

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

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.

Esta distinción entre función de gobierno y administración permite asimismo demostrar la necesidad de corregir las disposiciones legales que se refieren a esta problemática (D.L. 575 y D.L. 1.608) que establecen que "los Secretarios Regionales Ministeriales podrán desempeñar paralelamente esta función con la de Jefe o Director Regional de un Servicio Público sectorial desconcentrado en esa región", ya que ellas han posibilitado apreciaciones erróneas sobre la verdadera importancia y rol de estas Secretarías Regionales y por que han quedado superadas por el proceso permanente y de constante evolución que es la Reforma Administrativa. Al efecto, el Secretario Regional Ministerial al igual que el Ministro, no sólo es la autoridad superior de las instituciones públicas que actúan en él o los sectores bajo su dependencia, sino que también su acción se extiende a las actividades que realizan las personas naturales o jurídicas en forma individual o mancomunada y que no necesariamente forman parte del sector público.

Si se aplicase aquella norma, el Jefe o Director Regional sería juez y parte en un proceso, ya que el actuar como Secretario Regional Ministerial debería controlar el cumplimiento de las normas que afecten tanto a su servicio como a los particulares y resolver los conflictos que se suscitasen, entre las actividades de su servicio y las privadas. Esta situación no es aceptable si se desea una participación real y efectiva del sector privado en el desarrollo nacional y regional.

En consecuencia el Secretario Regional Ministerial es la Autoridad Superior sectorial en la región, de la misma forma que en el nivel nacional lo es el Ministro.

En mérito de los antecedentes sucintamente expuestos, se deduce la conveniencia de modificar tanto las disposiciones legales que se refieren a esta temática (D.L. 575 y D.L. 1608) como las instrucciones generales referidas a las Secretarías Regionales Ministeriales insertas en la Circular 3100/203 de 1976.

Además, como se han publicado algunos decretos leyes de reestructuración de Ministerios, que mantienen las ambigüedades y situaciones citadas anteriormente, resulta también necesario su estudio para la posterior modificación de dichas disposiciones.

Sin embargo, también se ha detectado que esta problemática presenta vacíos, adolece de claridad conceptual y necesita de un marco legal que regule todas sus disposiciones.

Por todas estas circunstancias, se estima pertinente dictar un proyecto de D.L. que establezca claramente el marco legal que regulará los objetivos, funciones, atribuciones, ámbito de competencia y relaciones jerárquicas de estas autoridades regionales.

Cada una de ellas deberá contener de tal forma todos los aspectos que le conciernen que impidan interpretaciones o posibiliten equívocos.

A objeto de conciliar aspectos teóricos con la realidad práctica se plantean los siguientes enunciados que deben ser considerados en dicho cuerpo legal:

a) Las Secretarías Regionales Ministeriales son la resultante de la desconcentración ministerial a nivel regional. Por tanto, son parte integrante de la organización ministerial y por ende, son los entes representativos del Ministerio en la región.

b) Los Jefes superiores de estas unidades serán los Secretarios Regionales Ministeriales, quienes tendrán la misma competencia en el nivel regional, que el Ministro y el Subsecretario la tienen para el nivel nacional.

c) Su relación jerárquica con el nivel ministerial se canalizará indistintamente con el Ministro o el Subsecretario, ya que ambos conforman indisolublemente la jefatura superior de los sectores que integran un Ministerio, correspondiendo esta distinción sólo a una necesaria división de tareas. Sin embargo, para efectos de uniformar procedimientos se estima prudente que la relación jerárquica del Secretario Regional Ministerial con el nivel central se efectúe, por regla general, con el Subsecretario. Excepcionalmente, cuando un Ministerio esté organizado en base a dos o más subsecretarías esta relación se efectuará directamente con el Ministro.

d) Todos los Ministerios deben desconcentrarse regionalmente creando sus respectivas Secretarías Regionales Ministeriales, con excepción de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y Defensa Nacional.

e) Todos los cargos de Secretarios Regionales Ministeriales deben ser desempeñados por funcionarios con dedicación exclusiva, lo cual inhabilita a algunos funcionarios para desempeñar simultáneamente este cargo con el de Director Regional de algún servicio.

f) Las plantas de las Secretarías Regionales Ministeriales deberán implementarse disminuyendo los cargos contemplados en el nivel central, con lo cual, por ningún motivo, se deberá incrementar el gasto fiscal.

g) Los Secretarios Regionales Ministeriales desarrollan exclusivamente funciones de gobierno sectorial, radicándose las funciones de ejecución en los Directores Regionales o Provinciales de los Servicios; razón por la cual su ubicación jerárquica en la E.U.R. debe ser siempre superior, o a lo menos, igual a la que se encasille a los Directores Regionales o Provinciales de Servicio.

h) Determinar que toda reestructuración ministerial, para ser aprobada, requerirá que se establezca en forma clara y

expresa la radicación de funciones en las Secretarías Regionales Ministeriales.

V. CONCLUSIONES.

En esta reseña conceptual y un tanto fragmentaria sobre la Reforma Administrativa, se han omitido dos temas de gran trascendencia, a saber, la administración del personal público y el nuevo rol del Alcalde y del Municipio Comunal, los cuales son materias relevantes dentro de los conceptos que para la reforma administrativa ha definido este Gobierno.

Es interesante acotar que el fenómeno administrativo incluyendo el de la función pública no se da en el vacío de las definiciones políticas ni del sistema económico y social; las consideraciones únicamente jurídicas y/o administrativas no se explican suficientemente si no se toman en cuenta las variables socio-políticas y económicas.

Estamos seguros que lo que denominamos administración pública tradicional, en vías de reforma, sigue atada al pasado a través de la protección de antiguos valores, excesiva legislación y reglamentación y estructuras pasadas de moda que no se avienen con la concepción de una administración pública menos intervencionista, más dinámica y tecnificada.

No cabe duda, que es necesario impulsar fuertemente el esfuerzo de reforma, responsabilizando a los jefes de servicios de la racionalización, simplificación y adopción de una política administrativa desburocratizante que modifique los hábitos y las actitudes de los funcionarios.

Desde otro punto de vista, la regionalización a través de sus autoridades e instituciones debería permitir un análisis más riguroso de la persistencia de ciertos servicios públicos nacionales fuertemente concentrados, que no corresponden al modelo de desarrollo vigente, que no se compadecen con un gobierno que estima que el desarrollo del país es el fruto del genio

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

empresarial de sus hombres, en un ambiente de libertad económica y con regulaciones debidamente ponderadas para la protección de la sociedad.

Finalmente, creemos que Ministerios con la sola función de gobierno, eliminando servicios públicos magnificados que mantienen ese rango por consideraciones históricas; que la estructuración de servicios públicos fundamentalmente operativos, sin funciones de gobierno, que debidamente reestudiados en algunos casos puedan ser suprimidos o fusionados, dándole cobertura nacional sólo a los que se justifiquen en ese carácter y definiendo como regionales al resto; que la debida eliminación a los trámites innecesarios y el cambio de actitudes subsecuentes que pongan definitivamente a la administración como servidora de la comunidad, suprimiendo al máximo la discrecionalidad del funcionario en sus relaciones con los particulares podrá significar una verdadera reforma en la Administración Pública Chilena.

Es preciso modelar un nuevo estatuto administrativo y afinar los conceptos de un sistema adecuado de control interno, además de entregar a los tribunales de justicia la debida protección de los valores que informan las relaciones jurídicas dentro de la administración y entre la administración y los particulares.

La nueva institucionalidad no podrá, implementarse sino a través de la legislación adecuada y la estructura de una administración pública adaptada a nuevos criterios, diferentes en el fondo y en la forma a los que han orientado, históricamente a la Administración Pública Chilena.

SANTIAGO, 31 de Marzo de 1980.

NOTA :

El presente trabajo, no se relaciona en su totalidad con las políticas definidas por el Gobierno o la Superioridad de CONARA.

EL AUTOR.