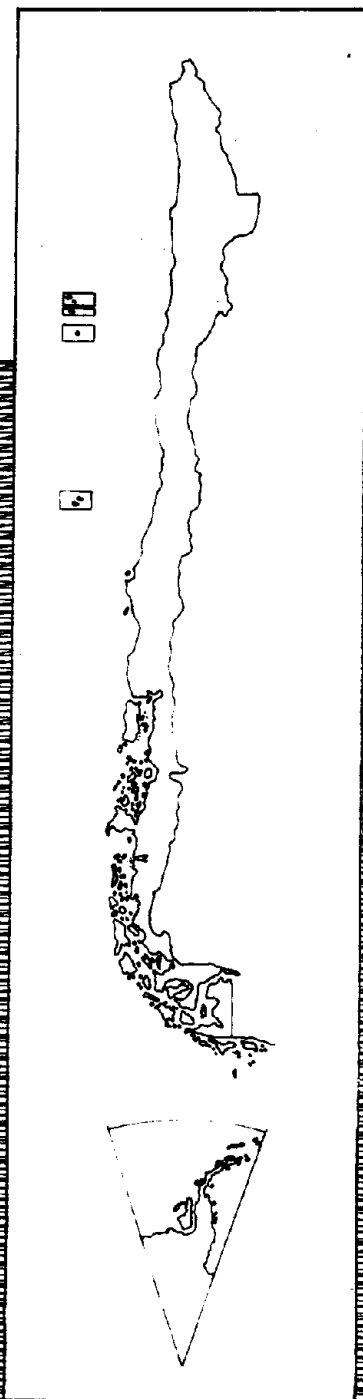


REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



DOCUMENTOS BASICOS EN MATERIA DE:
REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL
Y REGIONALIZACION

(Complementarios a Ponencia de CONAR. .



COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
CONARA

723

CENTRO DE DOCUMENTACION
E INFORMACION DE CONARA

TABLA DE CONTENIDOS

	PAGINAS
1.- DIRECTIVA DE S. E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL - AÑO 1980.	1 - 5
2.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL Y EL PROCESO DE REGIONALIZACION. SUS LOGROS, ESTADO DE AVANCE Y PROYECCIONES.	6 - 24
3.- ESTADO DE AVANCE DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL Y LA REESTRUCTURACION DE LOS MINISTERIOS EN PARTICULAR.	25 - 32
4.- FORTALECIMIENTO DEL ROL DEL ALCALDE Y MEJORAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES COMO ORGANISMOS DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD Y DE PRESTACION DE SERVICIOS.	33 - 47
5.- LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION. CON ENFASIS EN EL NIVEL REGIONAL Y EN EL ROL DE LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES.	48 - 70
6.- INTERES PUBLICO Y ADMINISTRACION TERRITORIAL.	71 - 103
7.- PONENCIA: "LA CAPACITACION DEL FUNCIONARIO PUBLICO DE ALTO NIVEL EN CHILE"; Y CONCLUSIONES GENERALES DEL I SEMINARIO INTERNACIONAL DE CAPACITACION DE FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL DE LA ADMINISTRACION.	104 - 168
8.- PONENCIA: "LAS CORPORACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION Y DESARROLLO REGIONAL EN CHILE"; Y CONCLUSIONES GENERALES DEL I SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO REGIONAL.	169 - 262
9.- PONENCIA DE CONARA PARA SEMINARIO INTERNACIONAL DE NORMALIZACION CONTABLE; Y CONCLUSIONES GENERALES DE ESTE SEMINARIO INTERNACIONAL.	263 - 288
10.- DISCURSO INAUGURAL SEMINARIO NACIONAL SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.	289 - 325
11.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO NACIONAL SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.	326 - 342
12.- NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE (DECRETO LEY N° 3464, DE 11.AGO.1980)	343 - 357

DIRECTIVA PRESIDENCIAL
PARA LA
REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL
AÑO 1980

Santiago de Chile, 02 de Enero de 1980.

DIRECTIVA PRESIDENCIAL
PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL AÑO 1980

1. Entre las metas enunciadas en mi último Mensaje a la Nación, el 11 de septiembre de 1979, incluí en forma expresa la "Reforma Administrativa" y la desburocratización. Tarea que constituye uno de los pilares fundamentales en la modernización del Estado y la Nueva Institucionalidad proyectada.

Esta Reforma debe alcanzar en el año 1980, sus metas esenciales, sin perjuicio de reconocer 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, el progreso científico y técnico y los renovados requerimientos de la comunidad.

2. En la etapa cumplida, la Reforma que conduce el Gobierno con la asesoría técnica de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, exhibe resultados altamente positivos, como la Regionalización del país, la reestructuración de los principales Ministerios y Servicios, la racionalización en desarrollo de las Empresas Estatales y el mejoramiento de algunos sistemas y procedimientos, que están conduciendo a una Administración más moderna, reducida, profesionalizada y eficiente.

En el presente año se culminará el proceso en sus metas esenciales, y con especial énfasis en los siguientes objetivos:

- a) Desburocratización integral de la Administración del Estado.
- b) Redefinición y perfeccionamiento del Sistema de Administración de Personal.
- c) Afianzamiento del proceso de regionalización, fortalecimiento del rol del Alcalde y mejoramiento de las Municipalidades como organismos de participación y de movilización de la comunidad y de prestación de servicios.
- d) Revisión y consolidación de la reestructuración general de Ministerios, Servicios e Instituciones Públicas.
- e) Configuración del Sistema de Asesoría Presidencial, y
- f) Elaboración de una Ley Orgánica General de la Administración del Estado.

3. El primer objetivo enunciado reviste la mayor trascendencia para el Supremo Gobierno, ya que, pese a los reiterados intentos realizados, no ha sido posible lograr una desburocratización integral, que rompa los antiguos esquemas y de, al sistema administrativo, un carácter gerencial, con iniciativa creadora, dinamismo ejecutivo, y responsabilidad conciente del agente público al servicio de la comunidad y de los grandes objetivos nacionales.

2.-

X En este campo, considero de necesidad imperiosa superar los actuales documentos ejecutivos, representados por decretos y resoluciones, de formato y estilo rígidos, y substituirlos por simples órdenes de servicio, en que los Jefes de las unidades administrativas dispongan diaria o periódicamente sobre las materias de su competencia, mediante documentos concentrados y simples, de ejecución inmediata y amplia difusión. Esta medida de aplicación general, no se opone a conservar la formalidad del decreto en casos excepcionales, en que la naturaleza o trascendencia de la materia así lo requiera.

También urge instituir un sistema de racionalización de procedimientos administrativos, de carácter fundamentalmente técnico, que permita realizar las funciones y cumplir las decisiones con la mayor rapidez y expedición, mediante actuaciones simples y directamente orientadas al objetivo perseguido. Se trata de superar la complejidad, los formalismos y las tramitaciones inútiles, que aún prevalecen a pesar de los múltiples intentos realizados hasta el momento. Este sistema debe ser encabezado por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, y sin incurrir en nuevos gastos o aumentos de dotaciones, debe tener su contraparte en un funcionario de alto nivel profesional en cada Ministerio, Servicio y Región, de tal manera que, bajo la coordinación técnica de CONARA y la dependencia jerárquica de cada uno de los organismos mencionados, opere como un todo, con técnicas comunes y con unidad de doctrina, para remover definitivamente los excesos burocráticos de la tradicional gestión administrativa, que es preciso superar acorde con los principios y objetivos del Gobierno.

En directa relación con esta materia, se dará énfasis especial a la delegación de facultades. Constituye un mal profundamente arraigado en la Administración del Estado el incomprensible afán de los Jefes Superiores de concentrar un poder formal, realizando directamente o sancionando con su propia firma todas las actuaciones del respectivo organismo, lo que retarda y entorpece su gestión. Es condición esencial del verdadero Jefe distinguir entre lo fundamental y lo accesorio, entre lo que debe decidir personalmente y lo que puede y debe delegar. Si asume concentradamente todas las tareas, no solo desatiende y descuida lo esencial, sino que, además, entorpece y demora innecesariamente la gestión administrativa.

En este sentido, es preciso incentivar el sentido de responsabilidad de las Jefaturas intermedias, para que asuman una actitud positiva frente a esta modalidad, que representa un espectro más amplio y dinámico en el ejercicio de sus propias funciones.

Igualmente, estimo que debe operarse un cambio profundo en el tradicional sistema de control. Está concebido para refrenar la acción y no para impulsar la Administración en pos de sus objetivos. Dificulta la acción y, generalmente, sanciona al que adopta iniciativas, mientras favorece la inercia y la inactividad. Además, opera fundamentalmente en forma previa o con anterioridad al cumplimiento de la decisión adoptada, dilatándola a veces por largos períodos no obstante la urgencia que pudiera revestir. En esta campo, debe propenderse a un control posterior, que haga efectiva las responsabilidades. Por otra parte, la excesiva importancia dada hasta el momento al control formal, debe ser substituida por una concepción superior de valores, que protega los derechos de los usuarios y evalúe realmente los objetivos alcanzados.

En síntesis, se pretende evitar que la Administración detenga la acción en perjuicio de la comunidad en general y de los particulares recurrentes, para transformarla en un instrumento de acción directa y expedita, para el logro de los Superiores Objetivos y Políticas Nacionales.

4. Desde hace largo tiempo he propiciado un perfeccionamiento efectivo del Sistema de Personal y CONARA ha realizado numerosos estudios sobre la materia, los que aún no han podido ser materializados en decisiones concretas, tanto por razones de emergencia como por la necesidad de adoptar medidas urgentes en una primera etapa, con el fin de lograr una rápida ordenación administrativa.

En este ámbito, no puede seguir imperando un Estatuto Administrativo esencialmente burocrático, que sólo ha sido parcialmente modificado, sin las orientaciones básicas que le den una nueva concepción doctrinaria y técnica acorde con la modernización del Estado en que está empeñado el Supremo Gobierno.

Ha llegado el momento de concebir sobre nuevas bases, un moderno Sistema de Personal, que resguarde equilibradamente los deberes y derechos de los funcionarios, configurando una carrera administrativa, que premie el mérito y el esfuerzo, permita un expedito enlace entre el personal y la autoridad y cree los incentivos necesarios para estimular y dignificar la sacrificada y, a veces incomprensida, misión del servidor público.

Es también necesaria la implementación de una Oficina de Coordinación Nacional de Personal y Bienestar, que agrupe, reordene y defina sobre nuevas bases las funciones de personal actualmente dispersas en varios organismos, y ejercidas muchas veces sin unidad de doctrina y sin una concepción política superior. Esta Oficina en ningún caso tendrá a su cargo la administración directa del personal de la Administración Pública.

Y, dentro de este mismo concepto, debe concebirse un Sistema de Capacitación en todos los niveles jerárquicos que profesionalice la Administración y la mantenga a la vanguardia del progreso técnico, como modelo de eficiencia. No se trata de crear una pesada estructura docente administrativa, sino, por el contrario, bajo el principio de subsidiariedad, aprovechar la capacidad existente, tanto en el sector público, privado y universitario, para configurar un sistema coordinado que mantenga en constante actualización los conocimientos, prepare al personal para asumir nuevas funciones de mayor responsabilidad, con especial énfasis en los niveles directivos y propenda a un perfeccionamiento permanente del factor humano, que es vital en la gestión administrativa, ya que de su eficiencia depende el éxito en el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

5. Para afianzar el proceso de regionalización se debe enfatizar la consolidación y perfeccionamiento de los organismos de participación y técnicos a nivel regional, provincial y local, en directa vinculación con los propósitos del Supremo Gobierno de preservar los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado, conforme al principio de subsidiariedad, como vehículo indispensable de participación social en una comunidad libre. Los Consejos, Comités y Corporaciones Privadas de Desarrollo a nivel regional, provincial y local según corresponda, deben integrar los esfuerzos del sector público y privado en estrecha armonía para lograr el desarrollo integral y equilibrado de las diversas regiones del país.

En el ámbito regional, es prioritario implementar las estructuras de las Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales, siendo preciso fortalecer, además, en cada región, a las Secretarías Regionales Ministeriales, como organismos político-administrativos de relación entre el nivel nacional-sectorial y el regional.

El fortalecimiento del rol del Alcalde y el mejoramiento de las Municipalidades como organismos de participación y de servicio a la comunidad, es otra tarea de gran importancia. La regionalización del país se ha consolidado sobre la base de una renovada división geográfica y una nueva forma de gobierno y administración interior, en la cual sólo resta, en trámite legislativo, la institucionalización del Sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago. Pero, falta una labor de primordial relevancia en la base misma, que es la comuna, en la cual confluye el Gobierno y la comunidad en contacto directo. Esta instancia participativa y de acción comunitaria por excelencia, debe ser fortalecida y reforzada. Es necesario redefinir las funciones del Alcalde y de las Municipalidades, su régimen y procedimientos, dotarlas de medios adecuados y darles la más amplia participación en el desarrollo social y territorial. El Presidente de la República espera los mayores resultados de una acción municipal efectiva y de una amplia participación de la comunidad. En esta etapa ya avanzada de la regionalización, considero básico el fortalecimiento integral del rol del Alcalde, líder de la comunidad, con capacidad empresarial antes que burocrática. Este, con el apoyo técnico de su municipalidad, debe motivar, concertar la iniciativa creadora y movilizar a la comunidad local en pos de la satisfacción de los intereses de la colectividad.

En este sentido, estimo de conveniencia que se estudie y se me proponga la división interna de la comuna en delegaciones, dado que existen comunas urbanas con excesivo número de habitantes, además de otras que cubren extensos territorios en las que existen localidades alejadas geográficamente de la cabecera comunal, en las cuales es preciso acercar la Autoridad a la comunidad territorial. El Alcalde, de acuerdo a la legislación vigente, podrá designar delegados municipales, cuyo ámbito de competencia deberá ser definido en lo funcional y en lo territorial de acuerdo a las realidades humanas y espaciales existentes.

X 6. La revisión y consolidación de la reestructuración general, ya avanzada, surge como un imperativo de la evolución, el progreso y la urgencia con que fue necesario avanzar en un primer momento. La Administración del Estado constituye un sistema integrado e integral, en el cual debe imperar una doctrina común, técnicas similares, tipos orgánicos, funciones y atribuciones básicas en los distintos niveles jerárquicos y hasta una nomenclatura uniforme, que dé unidad a todo el conjunto, sin perjuicio de considerar las diferencias específicas propias de la complejidad de la estructura administrativa.

X Por razones diversas, entre las que cabe destacar la urgencia de algunas medidas y el apego a la tradición, no fue siempre posible uniformar el sistema administrativo sobre bases comunes. Sin volver atrás, es importante realizar un esfuerzo para decantar el proceso ya realizado, y rectificar las desviaciones en que pudiera haberse incurrido, en cuanto a la doctrina, bases y técnicas de la Reforma Administrativa, para dar coherencia, unidad y uniformidad integral al sistema.

La verdad no está dada de una vez para siempre, y cada vez que sea necesario rectificar con sólidos fundamentos, en beneficio de los intereses nacionales y de la comunidad, es conveniente hacerlo sin vacilación.

5.-

El proceso de modernización que lleva a cabo este Gobierno está destinado al cumplimiento de metas y no está restringido en plazos, de tal manera que debe procurarse el mayor perfeccionamiento posible sin apegarse a formalismos tradicionales, teorías académicas o concepciones foráneas que no se avengan con el espíritu de renovación de nuestra sociedad y un nuevo Estado que está en proceso de institucionalización.

En relación con esta materia, quiero insistir en la conveniencia de no reglamentar en exceso. Una reglamentación frondosa mata la iniciativa y entorpece la acción. Además, anquilosa los organismos, rígidamente sujetos a moldes y formas.

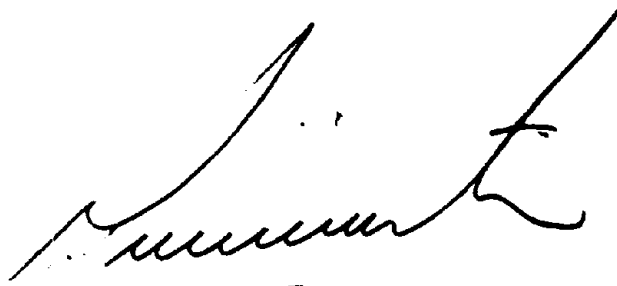
Es preferible señalar normas amplias y generales, que siendo suficientemente precisas y protectoras de los valores e intereses fundamentales, dejen abierto el cauce de la iniciativa creadora y permitan una renovación constante de las técnicas y procedimientos.

7. La configuración de un Sistema de Asesoría Presidencial integrado y coordinado que contemple tanto órganos consultivos de tipo político y técnico, como entidades que recojan el sentir de la comunidad organizada, especialmente en materias económico-social es una aspiración fundamental del Supremo Gobierno, y constituye uno de los elementos básicos de la Nueva Institucionalidad.

8. Como una culminación del proceso, con la perspectiva y la experiencia del camino recorrido, es necesario elaborar un proyecto de Ley Orgánica General de la Administración del Estado, sobre la base de las instrucciones que impartí mediante la Circular Presidencial N° 3100/203 y N° 3100/204, de 1976, modificándolas y ampliándolas en lo que fuere necesario, con el fin de instituir con rango legal las bases generales de la organización administrativa y los principios, tipos orgánicos y normas comunes, que deben dar a la Administración del Estado la coherencia y unidad de un verdadero sistema.

9. Finalmente, en la etapa de modernización que vive la sociedad y el Estado de Chile, la Reforma Administrativa constituye uno de los pilares en los cuales se basa la nueva Institucionalidad, por lo cual los Ministerios, Servicios Públicos e Instituciones deberán brindar su máxima colaboración a esta tarea fundamental.

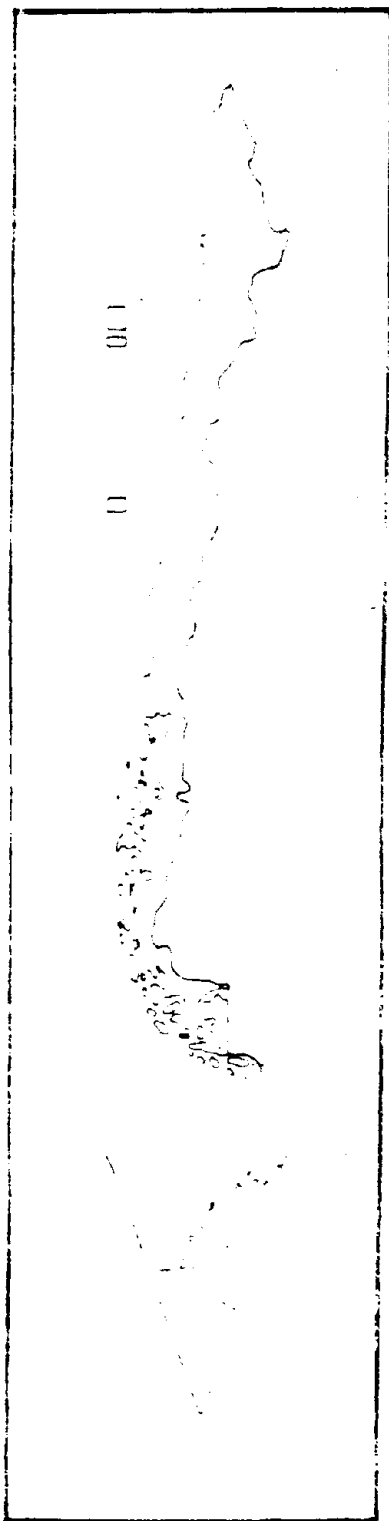
SANTIAGO DE CHILE, 02 de Enero de 1980.



AUGUSTO PINOCHET UGARTE
General de Ejército
Presidente de la República

Distribución:

1. Sres. Ministros de Estado
2. Sres. Subsecretarios de Estado
3. Sres. Jefes Nacionales de SS.PP.
4. Sres. Intendentes Regionales
5. Sres. Gobernadores Provinciales
6. Sres. Alcaldes
7. Casa Militar



LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL
Y EL PROCESO DE REGIONALIZACION.

- SUS LOGROS, ESTADO DE AVANCE -
Y PROYECCIONES.

ROBERTO SOTO MACKENNEY
Ministro Presidente de CONARA

Santiago de CHILE, 11 de enero de 1980.

COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
C O N A R A

**LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL
Y EL PROCESO DE REGIONALIZACION.
SUS LOGROS, ESTADO DE AVANCE Y PROYECCIONES**
=====

I - INTRODUCCION.

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa ha tenido como fin esencial transformar la Administración Pública chilena en un instrumento eficiente y eficaz para el desarrollo nacional, con activa participación en el bienestar y el progreso de la comunidad, para cuyo efecto ha puesto especial énfasis en la desburocratización, la desconcentración administrativa y la capacitación del personal.

Como inspiración general, la Reforma Administrativa se ha orientado y definido sobre la base de una filosofía, constituida por un conjunto de políticas, en estrecha armonía con los postulados generales del Gobierno de Chile, contenidos en la Declaración de Principios, en el Objetivo Nacional y en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Para Chile este proceso de transformaciones se orienta por una nueva forma de organización de la economía chilena, destinada a lograr el pleno desarrollo del país, mediante un sistema de Economía Social de Mercado.

Este sistema esencialmente corresponde a un sistema de economía mixta.

A Mixta, pues desempeñan un rol básico, tanto el Estado como el Sector Privado. La función principal del Estado es la de propender a un fuerte desarrollo de la actividad productiva del sector privado, evitando que la gestión económica particular atente contra el bien común o no coincida con el interés general del país.

La función principal del sector privado es llevar adelante los procesos productivos que permitan incrementar el bienestar material y espiritual de los chilenos.

La propiedad de los medios de producción está siendo traspasada gradualmente al sector privado; y la gestión económica, a través de los mercados, se hace cada día más libre, en todas aquellas actividades que no requieran de la acción directa del Estado, de acuerdo al principio de subsidiariedad.

La economía chilena se está descentralizando y propendiendo a que en la toma de decisiones participe el mayor número de sociedades intermedias

y personas. Los mercados determinan en lo básico la asignación de los recursos, a través del funcionamiento del sistema de precios. El Estado vela para que la operatoria de los mercados sea eficiente, corrigiéndola en caso de que ellos presenten elementos monopólicos, oligopólicos u otras distorsiones semejantes. Nuestra economía se está integrando regionalmente, con fuerte descentralización en la toma de decisiones a nivel de regiones.

En la concepción de fondo, se ha sustituido el modelo de desarrollo que había imperado en los últimos 50 años, basado en una fuerte intervención estatal, un sistema de precios controlados y un comercio exterior restringido, bajo el principio de substitución de importaciones, por un esquema de libre iniciativa, con una acción normativa y reguladora del Estado, precios libres y comercio exterior sin restricciones, para asegurar en toda su amplitud el acceso al mercado internacional y el desarrollo de las ventajas comparativas del país y de sus diversas regiones.

En el ámbito social, la acción del Estado se ha orientado hacia los sectores de menores recursos, identificando su verdadera situación y sus reales necesidades, para encauzar los recursos hacia los proyectos de mayor rentabilidad social, y ha orientado el gasto público de carácter social, hacia la prestación de servicios de educación, salud y previsión social, y al otorgamiento de subsidios directos a los más necesitados, en especial para subsanar el problema habitacional de los sectores de bajos ingresos.

II - LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

En el contexto general de la Estrategia de Desarrollo, la Reforma Administrativa tiene la misión de adecuar la Administración del Estado para transformarla en un instrumento dinámico y eficiente al servicio de los objetivos nacionales.

La primera tarea consistía en superar las deficiencias tradicionales de la Administración, especialmente el estatismo, el centralismo y la burocracia.

La plena vigencia del principio de subsidiariedad del Estado, que sirve de base a la estrategia de desarrollo, exigió eliminar organismos, funciones y atribuciones de carácter intervencionista, que ahogaban la iniciativa privada y frenaban el desarrollo nacional.

En este aspecto, fue necesario restituir al área privada numerosas empresas, calculadas en cerca de 500, que el Estado había requisado, intervenido y, en algunos casos, adquirido, sin ninguna justificación de orden económico y social. Estas empresas operaban con fuertes pérdidas financieras y gran deficiencia administrativa, hasta el extremo de afectar gravemente el abastecimiento de la población.

A la vez, múltiples funciones de carácter intervencionista, que impedían la instalación de nuevas empresas, fijaban precios arbitrarios, ejercían controles de entorpecimiento o exigían trámites dilatorios, debieron ser suprimidas o modificadas, para liberalizar la iniciativa privada y permitir a los particulares asumir un rol dinámico y plena responsabilidad en la nueva Estrategia de Desarrollo.

En cuanto a las atribuciones, fue necesario revisar aquellas que daban origen a excesos o abusos de poder, permitiendo requisiciones o intervenciones infundadas, fijación de precios inferiores al costo y prácticas discriminatorias, simplemente discrecionales, como la autorización o negativa para importar o la negación de venta de divisas, sujetas a monopolio estatal.

Una larga trayectoria de abusos, derivada de este poder discrecional, hacia imperiosa esta revisión de facultades, para adecuarlas a la nueva concepción de una autoridad impersonal y objetiva.

El centralismo, por su parte, conducía a una extrema concentración de decisiones, recursos y organismos estatales en la capital, con un progresivo abandono del resto del territorio nacional.

En estas condiciones, todas las resoluciones - por escasa que fuera su importancia o por clara que fuera su implicancia regional - se adoptaban por las autoridades centrales, con gran retraso o desconocimiento de la realidad en que debían aplicarse. Los recursos, tanto financieros como materiales, se destinaban concentradamente a las regiones centrales de mayor desarrollo relativo, agravando la diferencia de éstas con las zonas de escaso desarrollo de los extremos del país. A la vez, el abandono de vastas extensiones del territorio nacional impedía el aprovechamiento de sus recursos naturales y ventajas comparativas, estimulaba la emigración al centro y creaba desventajas en la prestación de servicios básicos, como educación, salud, vivienda y otros similares, acentuando la discriminación regional.

Fue necesario reaccionar ante estas negativas condiciones, mediante un intenso proceso de Regionalización del país, que ha constituido la obra gruesa de la Reforma Administrativa y su realización más trascendente.

Este proceso no sólo ha significado una nueva división política y administrativa del país, sino, también, una efectiva descentralización y desconcentración administrativa, una nueva forma de participación de la comunidad y un vasto proceso de desarrollo regional.

El estatismo y centralismo aparecían agravados por una modalidad burocrática de gestión administrativa, solemne y formalista, que exigía actos administrativos. Este estilo burocrático estaba sujeto a un control formal, de carácter previo, que conducía a una Administración atada e inoperante, incapaz de adoptar decisiones oportunas y de ejecutarlas con eficiencia y rapidez.

Las fallas burocráticas de la Administración no sólo afectaban su funcionamiento interno, sino que acarreaban graves perjuicios a toda la comunidad, y cuando el Estado asumió un rol empresarial directo, su ineficiencia se reflejó objetivamente en pérdidas ruinosas, que debieron ser cubiertas con emisiones monetarias inorgánicas.

La tarea de cambiar el estilo de la Administración del Estado, pasando de una concepción burocrática e inoperante, a una conducción de carácter gerencial y dinámica, ha encontrado obstáculos y se ha ido realizando progresivamente, a veces con lentitud, por cuanto importa romper toda una tradición, alterar costumbres inveteradas y crear una capacidad profesional, de lenta formación.

No obstante, esta tarea reviste un carácter esencial, y de su éxito depende el resultado general de la Reforma Administrativa, ya que la capacidad de decisión acertada y oportuna, la rapidez de ejecución, mediante procedimientos ágiles, y un sistema de control de resultados y objetivos que impulse la acción, constituyen el alma de una nueva Administración Estatal, al servicio de la comunidad y orientada hacia el logro de los objetivos de la Estrategia de Desarrollo del país.

Esta problemática general de la Administración, exigió encauzar la Reforma Administrativa en tres direcciones básicas, íntimamente relacionadas entre sí: la Reforma Estructural, la Reforma Regional y la Reforma Funcional, en un proceso gradual e integrado.

La responsabilidad de este proceso fue asignada a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, creada en el año 1973, bajo la dependencia directa de S.E. el Presidente de la República de Chile, y cuyo Jefe Superior tiene el rango de Ministro.

III - LA REFORMA ESTRUCTURAL.

En el ámbito de la Reforma Administrativa Integral, la Reforma Estructural tiene por objeto reorganizar los Ministerios, que tienen a su cargo el gobierno de los sectores, y los Servicios Públicos, que cumplen las funciones propiamente administrativas u operativas.

En este aspecto, se planteó una clara distinción entre la función de gobierno, que incluye la formulación de políticas, la dictación de normas y la evaluación; y las funciones administrativas u operativas, que corresponden a la ejecución directa de las tareas de administración que competen al Estado.

Existía una general confusión en esta materia, ya que existían Ministerios con funciones ejecutivas, propias de Servicios Públicos y, a la inversa, Servicios que ejercían funciones de gobierno que, por su naturaleza, competían a los Ministerios.

Incluso, existían Ministerios puramente decorativos, con funciones protocolares, mientras Servicios autónomos detentaban las funciones y a tribuciones de gobierno, sin más intervención del respectivo Ministro, que la que le correspondía como miembro del Consejo del Servicio, en el cual sólo representaba un voto.

La Reforma Estructural definió los ámbitos propios del gobierno y la administración, y radicó la primera función en los Ministerios, dejando en tregada 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.

La estructura interna de los Ministerios fue concebida sobre la base del correspondiente Ministro, uno o más Subsecretarios, según los subsectores que integren el sector, y unidades técnicas, denominadas divisiones, para el asesoramiento en materias específicas.

Los Servicios Públicos se organizaron bajo los principios de subsidiariedad, regionalización y especialidad de funciones.

La subsidiariedad significó reducir las frondosas funciones concentradas en el Estado, que entorpecían la iniciativa privada, a fin de adaptarlas a un nuevo equilibrio, en que la responsabilidad y la acción dinámica del desarrollo se radicó principalmente en el Sector Privado.

El Estado retuvo integralmente sus funciones de gobierno, la formulación de políticas, la dictación de normas y la evaluación, pero, en el ámbito propiamente ejecutivo u operativo, sólo conservó aquellas funciones que no eran propias del sector privado por su naturaleza, como asimismo a aquellas en que este sector no podía asumir la responsabilidad principal, ya sea por la magnitud de los recursos que requerían o por su carácter estratégico en el desarrollo económico y social.

Se reforzó la acción estatal en los servicios sociales básicos, como educación y salud, pero se alentó, a la vez, una mayor participación del sector privado en las prestaciones de estos servicios, mediante subsidios a la educación privada y un sistema de atención médica de libre elección, sobre la base de prestaciones financiadas con el fondo de Medicina Curativa, de carácter social, integrado por aportes de los propios trabajadores y del Estado.

Se suprimieron Servicios cuyas funciones eran innecesarias de acuerdo con la Estrategia de Desarrollo, y se restituyeron al sector privado empresas indebidamente requisadas, intervenidas o expropiadas, aplicando, en este campo, el rol empresarial subsidiario.

La regionalización de los Servicios se manifestó en la organización de Servicios propiamente Regionales, cada vez que la naturaleza de las funciones permitía radicarlas con autonomía en cada región del país; y en Servicios Nacionales desconcentrados regionalmente, cuando éstas funciones exigían una conducción central coordinada y uniforme.

Entre los Servicios propiamente Regionales, cabe destacar los de educación, salud y vivienda; y entre los Nacionales desconcentrados regionalmente, los de tesorerías, aduanas, impuestos internos y abastecimientos, que requerían una conducción central para dar unidad a su funcionamiento en todo el territorio del país.

La especialidad de funciones tuvo por objeto evitar duplicidad o dualidad de tareas, con el consiguiente entorpecimiento y derroche de recursos. El crecimiento inorgánico de la Administración y la práctica reiterada de crear nuevos organismos para cumplir las funciones de otros preexistentes, cuando éstos resultaban inoperantes, dió origen a una gran confusión, con funciones duplicadas y vacíos de poder.

Para evitar estos inconvenientes, fue necesario definir e identificar los Sectores, como campos de acción homogénea y global, dentro de la jurisdicción de cada Ministerio; los Subsectores, dentro de un mismo Ministerio, que quedaron bajo la tuición de la correspondiente Subsecretaría; y los Ámbitos de Acción Específicos, en que debían ejercer sus funciones los Servicios Públicos de cada Ministerio, en forma claramente de limitada.

Para el proceso de la Reforma Estructural, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa propuso a S.E. el Presidente de la República las normas técnicas básicas, con el fin de dar unidad, uniformidad y cohesión a la reestructuración general de los Ministerios y Servicios, establecer organizaciones homogéneas, nomenclaturas uniformes y una misma doctrina orgánica en toda la Administración.

Aprobadas estas normas técnicas por el Jefe del Estado, mediante la Circular Presidencial Nº 3100/203, de 1976, los distintos Ministerios y Servicios debieron presentar, en los plazos asignados, los anteproyectos de reorganización a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, la cual debía revisarlos de acuerdo con las normas referidas.

Con la aprobación de la Comisión Nacional, los proyectos son sometidos al proceso legislativo, y quedan radicados en la Comisión Legislativa que corresponda a la naturaleza de su materia; e informados por ésta, son sometidos a la aprobación definitiva del Poder Legislativo.

En la actualidad, se encuentra aprobada por Decreto Ley la reorganización de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud Pública, Vivienda y Urbanismo y Secretaría General de Gobierno; y en trámite legislativo, los proyectos de reorganización, ya aprobados por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, de los restantes Ministerios, con la sola excepción de los de Obras Públicas, Agricultura, Minería, Hacienda y Trabajo, cuyos ante-proyectos están en proceso de elaboración, en una acción conjunta de CONARA y el Ministerio respectivo.

La Reforma Estructural persigue el propósito de organizar una Administración Pública de dimensión equilibrada, de alto nivel profesional, apolítica y justamente remunerada, con una permanente capacitación de su personal y estímulos adecuados para premiar el mérito funcionario.

Esta Reforma reviste un carácter fundamentalmente cualitativo, en cuanto ha significado una reducción de personal, a cambio de un mayor nivel técnico y una reorganización de funciones, eliminando las que son propias del sector privado, bajo el principio de subsidiariedad, y reforzando las que corresponden directamente al Estado.

En cuanto esta reorganización ha significado reducción de personal, en una Administración sobredimensionada, se han limitado los eventuales efectos sociales de esta medida, estableciendo subsidios de cesantía, un plan de empleo mínimo y el plan del nuevo empresario, medios a través de los cuales se ha procurado seguridad social, trabajo garantizado a quienes no han logrado empleo en un período de transición, y la formación de nuevos empresarios, con el apoyo técnico y crediticio del Estado, para quienes han podido pasar de los cargos innecesarios de la Administración a una actividad privada productiva e independiente.

IV - LA REGIONALIZACION.

Para superar el excesivo centralismo de la Administración del Estado y propender a un desarrollo territorial equilibrado, se puso en marcha un vasto programa de Regionalización, bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

La Regionalización ha constituido una de las obras de mayor relevancia política, económica y social emprendida por el actual Gobierno de Chile, con la asesoría técnica de CONARA, por cuanto encontró un profundo eco y una amplia adhesión en la comunidad entera, que sentía la urgente necesidad de dar vida a todo el territorio nacional, desconcentrar las decisiones y los recursos, impulsar el desarrollo regional y dar a las comunidades locales una amplia participación en la definición de su propio destino.

El Estado de Chile es unitario y la regionalización no constituye una forma de federalismo o separatismo, sino por el contrario, une con mayor intensidad a todos los habitantes del país, en un sistema integrado y participativo, en que la Autoridad Suprema del Presidente de la República se proyecta territorialmente a través de los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes de las respectivas Comunas. La participación de la comunidad irradia desde la base a la cúspide, asentándose sólidamente en las Comunas, donde los organismos funcionales y comunitarios, tales como Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Instituciones Deportivas y otras entidades similares, se integran en los Consejos Comunales de Desarrollo, que tienen expresiones equivalente en las Provincias, representados por los Comités Asesores Provinciales, y en las Regiones, por los Consejos Regionales de Desarrollo, todos con amplia integración y participación de la comunidad.

Al mismo tiempo, los Ministerios se han desconcentrado regionalmente, a través de los Secretarías Regionales Ministeriales, que representan al Ministro respectivo de cada región.

El Sistema de Planificación Nacional encuentra expresión regional en las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, que dependen jerárquicamente del Intendente Regional, pero se relacionan técnicamente con la Oficina de Planificación Nacional.

Los Servicios Públicos, como ya se ha expresado, se han constituido, en principio, como Servicios Regionales, salvo el caso que, por razones de unidad de doctrina, normas e interpretación de éstas, requieran una estructura nacional, caso en el cual se constituyen como Servicios Nacionales des concentrados regionalmente.

Con el propósito de reforzar efectivamente la Regionalización, se ha propiciado en todas las leyes orgánicas y proyectos en estudio, una amplia radicación de facultades en las distintas instancias regionales, y una autorización general para que las autoridades centrales puedan delegar regionalmente atribuciones que les son propias. Además, se ha instituido un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuyos recursos se asignan a las Regiones para su administración directa por éstas.

En su expresión geográfica, la regionalización importa una nueva división política y administrativa del país en Regiones, Provincias y Comunas, de acuerdo con su base territorial, sus recursos naturales, sus condiciones geo-económicas y sus proyecciones de desarrollo.

Las Regiones constituyen unidades territoriales de amplia base poblacional, con recursos naturales variados, condiciones geo-económicas homogéneas y proyecciones de desarrollo integral. Las Provincias representan unidades territoriales menores, integradas a las Regiones, con un núcleo central y una periferia, caracterizadas por un destino productor predominante, ya sea industrial, agrícola, maderero, etc. Y las Comunas son unidades territoriales básicas, integradas a las Provincias y constituidas por un núcleo poblacional, ya sea urbano, rural o mixto.

El país se dividió en 12 Regiones más la Región Metropolitana de Santiago, de características especiales, en la cual está radicada la capital nacional. Existen al interior de las Regiones en todo el país, 50 provincias, un área metropolitana en Santiago y 318 comunas.

Para los grandes centros urbanos, como el constituido por la ciudad de Santiago y las comunas colindantes, se ha instituido una forma especial de organización, denominada área metropolitana, que permite una administración coordinada de la diversas comunas, mediante un Consejo de Alcaldes, presidido por el Intendente de la Región.

Las normas básicas que regulan la regionalización nacional están contenidas en los Decretos Leyes N° 573 y N° 575, de 1974, y en la Ley de organización y atribuciones de las Municipalidades, esto es, el Decreto Ley N° 1289, de 1975, que regula el funcionamiento de estas corporaciones cuya autoridad máxima es el Alcalde, en su doble calidad de autoridad de gobierno en la Comuna y jefe del Municipio, en la administración de la Comuna.

Por su parte la reciente aprobación del Decreto Ley N° 3063 de 29 de diciembre de 1979, que establece Normas sobre Rentas Municipales, representa un significativo incremento de los recursos propios de las Municipalidades del país, lo que les permitirá cumplir en forma más efectiva su importante rol definido por el actual Gobierno.

La regionalización chilena es una realidad y ha constituido un amplio movimiento de participación y una movilización coordinada de las fuerzas vivas de la Nación, orientada por la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, y por la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional, junto a la respectiva estrategia y planes regionales de desarrollo que, por primera vez, se han definido en nuestro país. Todo esto, bajo un sistema coherente e integrado, que ha servido de base a una nueva concepción de la Administración del Estado.

En la etapa actual, la Regionalización se encuentra próxima a su consolidación institucional y, como todo proceso progresivo, está siendo constantemente perfeccionada, especialmente a través de la radicación y delegación de mayores facultades en las autoridades regionales, la asignación de mayores recursos y la capacitación profesional de los funcionarios regionales, para permitirles asumir en plenitud sus nuevas responsabilidades.

X X

V - LA REFORMA FUNCIONAL.

En íntima coordinación con las Reformas Estructural y Regional, se ha ido desarrollando la Reforma Funcional, de cuyo éxito depende el resultado conjunto, ya que esta reforma tiene por objeto dar estilo gerencial y dinámico a la Administración del Estado, tradicionalmente burocrática y rutinaria.

La Reforma Funcional pone énfasis en el funcionario público, como actor principal en el proceso administrativo, en su capacidad de decidir oportuna y eficientemente, y en su posibilidad de ejecutar con agilidad y rapidez. Además, procura dotar a la Administración de eficientes sistemas de apoyo y de insumo, para que pueda funcionar adecuadamente.

No es posible concebir una Administración eficaz, sin un funcionario altamente capacitado. Las estructuras administrativas, por perfectas que sean, constituyen formas inertes, sin las decisiones humanas que les den vida, sin los procedimientos que les permitan accionar y sin los sistemas de apoyo y de insumos, que las coordinen y las doten de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Bajo estos requerimientos, la Reforma Funcional ha desarrollado la técnica de toma de decisiones en todos los niveles de la Administración, y ha difundido los avances de esta disciplina, cuyas conquistas en este campo del saber humano abren insospechadas perspectivas en la conducción de la Administración del Estado.

Si el hombre no decide, las estructuras permanecen inertes o rutinarias; si no prevé el futuro, quedan anquilosadas y son sobrepasadas por el progreso técnico y el desarrollo social; y si no es capaz de afrontar situaciones de incertidumbre y de riesgo, con la mayor racionalidad, expone a graves fracasos los grandes objetivos nacionales.

Pero las decisiones deben ser ejecutadas con oportunidad y eficiencia, y para este efecto se requieren procedimientos ágiles y expeditos, con flujos simples y directamente orientados a sus objetivos, cuyo diseño y funcionamiento constituyen un aspecto fundamental de la Reforma Funcional.

En general, la Administración Pública de Chile estaba gravemente de tenida y entorpecida por procedimientos solemnes, formales y engorrosos, cuyos múltiples trámites importaban altos costos, pérdidas de tiempo y paralizaban la iniciativa privada, cuando un excesivo estatismo imponía controles y permisos previos en actuaciones propias del sector privado, que podían ejecutarse libremente por éste con mayor rapidez y eficiencia.

A la vez, la Administración del Estado requiere sistemas de apoyo, que coordinen, integren y controlen su acción, entre los que cabe destacar los sistemas de asesoría, información, planificación y control.

En efecto, las grandes decisiones, a veces en condiciones de incertidumbre y riesgo y con múltiples implicancias y proyecciones, exigen una asesoría eficiente, permanente e institucionalizada, en todos los niveles y, en especial, en la conducción suprema del Estado.

La necesidad creó de hecho la asesoría política, prestada a los Jefes de Estado por su propio partido, la cual por ser parcial y partidista, no tenía la amplitud y la perspectiva para analizar integralmente las situaciones de mayor complejidad o riesgo.

Este sistema, oculto e informal, fue causa de grandes fracasos, razón por la cual fue necesario propender a institucionalizar una asesoría permanente, en especial, en la cúspide del poder.

El actual Gobierno está implementando un adecuado sistema de asesoría presidencial, sobre la base de diversos organismos que ejercen esta relevante función, especialmente el Estado Mayor Presidencial, el Comité Asesor de la H. Junta de Gobierno, la Oficina de Planificación Nacional y la propia Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

La toma de decisiones requiere, a la vez, de un sistema de informaciones adecuadas, ya que en el complejo mundo moderno, en rápida evolución, no es posible decidir con eficiencia sin los antecedentes necesarios, confiables y técnicamente programados.

En este campo, se han realizado estudios y hecho avances importantes, tanto en materia de contabilidad como de estadística e informática.

El sistema de planificación, cuya oficina central, denominada Oficina de Planificación Nacional, fue creada en 1967, carecía de integración periférica y de despliegue territorial, para operar como un todo unitario. o o o

En las Reformas Estructural y Regional se ha ido complementando, con las Oficinas de Planificación y Presupuesto de los Ministerios, contempladas en la nueva organización de éstos, y con las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, instituidas en todas las regiones del territorio nacional. Ambas entidades dependen jerárquicamente de las autoridades respectivas, es decir, de los Ministros y de los Intendentes, pero están sujetas a la tuición técnica de la Oficina de Planificación Nacional, constituyendo un sistema coherente e integrado.

El control, por su parte, está llamado a jugar un rol destacado en una nueva Administración, con dinamismo gerencial e iniciativa creadora.

Tradicionalmente, imperó en Chile un control formal o jurídico, de carácter previo, que entorpecía y paralizaba la Administración, ya que ésta requería de un pronunciamiento previo sobre la decisión adoptada, por parte de un organismo externo a la Administración Activa, antes de poner en ejecución lo resuelto. Además, el referido control era sólo jurídico o formal, por cuanto no atendía al fondo, a su eficiencia o resultado, sino a la apariencia o formalidad del acto.

Si bien este sistema no ha sido aún integralmente superado, la Reforma Funcional ha concebido un nuevo sistema de control que, en lugar de retener la acción para una revisión formal previa, impulse la Administración hacia el logro de sus objetivos, vele por el pleno cumplimiento de las decisiones adoptadas y sea capaz de avaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión del Estado.

El control formal o jurídico, en esta nueva concepción, debe revestir un carácter posterior y debe basarse en valores y no en simples formas. Para este efecto, se ha previsto una jurisdicción de carácter administrativo que, sin detener la gestión, resguarde la legalidad de ésta.

La Reforma Funcional comprende también los sistemas de insumos, es decir, aquellos que proporcionan a la Administración los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Estos sistemas revisten especial importancia, ya que los fines propios del Estado exigen, para su realización efectiva, recursos humanos, financieros y materiales, sin cuyo concurso no pueden ser cumplidos.

En efecto, estos fines, por abstractos o inmateriales que pudieran ser, como la protección de la salud, la educación y otros servicios a la comunidad, requieren de personal, recursos financieros y bienes materiales, y sólo en la medida en que la Administración disponga de estos medios, en la cantidad necesaria y con la calidad debida, puede ser eficiente en su gestión.

El sistema de personal, siendo el hombre, como ya se ha expresado, el actor principal en el proceso administrativo, tiene asignada especial preminencia en el contexto de la Reforma Funcional, tanto en lo relativo al régimen jurídico del personal, como a la capacitación y la administración técnica de los recursos humanos.

El sistema financiero ya se encuentra estructurado, mediante la Ley General de Administración Financiera, que le dió unidad, lo simplificó y lo racionalizó, coordinándolo con el sistema de planificación, bajo un régimen de asignación de recursos según proyectos técnicamente evaluados y jerarquizados en un orden de prioridad.

Finalmente, el sistema de abastecimiento se ha proyectado con un sentido equilibrado, combinando las ventajas de la provisión en masa, a menor costo, de bienes de uso común, con procedimientos de adquisiciones ágiles y descentralizados, a través de un mercado competitivo, en que la unidad central de abastecimiento juega sólo un rol regulador, compitiendo en igualdad de condiciones.

El vasto campo de la Reforma Funcional abarca una tarea de grandes proyecciones, que ha sido abordada gradualmente. Es la misión más difícil, en cuanto importa una innovación profunda en el estilo de la Administración, que debe evolucionar desde una concepción burocrática y rutinaria, hacia una nueva modalidad de gestión gerencial y creadora, y compromete fundamentalmente al funcionario público, que requiere una adaptación personal, en su propio espíritu, unida a más altas exigencias de orden profesional y técnico.

VI - PERSONAL Y CAPACITACION.

Un análisis separado merece el sistema de personal, tanto porque la Reforma Administrativa parte del supuesto que es la calidad del funcionario el requisito esencial para una Administración eficiente, cuanto porque en la filosofía de la Reforma aparecen como prioridades fundamentales, la dignificación de la función pública, la capacitación y el perfeccionamiento constante del funcionario, la creación de estímulos e incentivos para su progreso, el reconocimiento del mérito y el carácter apolítico de los cuadros administrativos.

En este campo, la tarea reviste gran amplitud, ya que ha sido necesario modificar la legislación substantiva que establece el régimen jurídico de los funcionarios, organizar el sistema de personal y desarrollar la capacitación.

El régimen jurídico del personal, contenido en el Estatuto Administrativo, adolecía de defectos fundamentales, por cuanto, bajo presiones políticas, había instituido un sistema de excesiva protección, basado en

un verdadero derecho de propiedad del cargo, que creaba una inamovilidad casi absoluta. A la vez, ponía énfasis en los derechos, con grave desmedro de los deberes, llegando, en casos extremos, a transformar al Servicio Público en una institución de beneficencia, a favor de los propios funcionarios, en lugar de estar al servicio efectivo de la comunidad.

La administración del personal, bajo este régimen, resultaba extremadamente engorrosa, ya que se requerían actos solemnes, como decretos y resoluciones, sujetos a control previo de legalidad, para los más irrelevantes actos de administración, como feriados, licencias médicas o permisos. El nombramiento exigía múltiples trámites, antecedentes y documentos, que lo demoraban por largo tiempo. Y la expiración de funciones, aún en caso de graves deficiencias o irregularidades, resultaba muy difícil, ya que requería de un sumario administrativo, con varias instancias, que solían prolongarse por períodos superiores al año.

No existía un justo reconocimiento del mérito ni incentivos adecuados, y el funcionario tendía a la inercia, fundando su promoción en la antigüedad, bajo la ilimitada protección de ese verdadero derecho de propiedad sobre el cargo.

Esta situación había conducido, por razones de orden político, a la expansión de las dotaciones, ya que los diversos gobiernos, de distintas tendencias políticas que se sucedían en el poder, ante la imposibilidad de reemplazar el personal en funciones, creaban cargos paralelos, que duplicaban y triplicaban las plantas del personal.

Fue necesario adoptar medidas de urgencia para modificar el Estatuto Administrativo, corrigiendo sus principales defectos. Se dictaron normas sobre la carrera funcionaria, para dar debido reconocimiento al mérito e incentivar el esfuerzo. Se ordenaron las heterogéneas remuneraciones, bajo un régimen de escala única; y se simplificaron los complejos trámites requeridos para la administración del personal.

No obstante, se espera consolidar próximamente la dictación de un Nuevo Estatuto Administrativo, con un sistema de ingreso reglado y objetivo, con un justo equilibrio de derechos y deberes, con una movilidad racional en la función, con procedimientos ágiles y expeditos de administración de personal y con una verdadera carrera, basada en el mérito y la capacitación.

El sistema de personal, para constituir un todo coherente, requiere una Oficina Central, coordinadora, normativa y de evaluación, bajo cuya tuición técnica operen las oficinas de los Ministerios y Servicios, con unidad de doctrina, bases uniformes y técnicas comunes.

En este instante, se elabora el proyecto correspondiente, para refundir en un solo organismo central, las funciones dispersas en varias entidades en relación con la coordinación del sistema de Administración de Personal, sin que esto signifique que dicha entidad vaya a realizar directamente esta función.

Otra preocupación fundamental del proceso es la Capacitación del Funcionario Público, con énfasis en los niveles directivos, sistema que está siendo racionalizado y desarrollado dentro del proceso de la Reforma Integral.

Directamente vinculada a la carrera funcionaria, se la ha concebido como un sistema descentralizado, con amplia participación del sector privado, bajo la coordinación del organismo central de personal.

No se trata de transformar a la Administración en una organización docente, sino de aprovechar toda la capacidad externa existente, en especial en las universidades chilenas, cuyo reconocido prestigio nacional e internacional avala el éxito de esta tarea. Asimismo, los institutos y entidades de este carácter, tanto públicas como privadas, contribuirán a que los funcionarios realicen los cursos exigidos como requisitos de ingreso o promoción, o se perfeccionen en el ejercicio de sus actuales funciones.

En casos excepcionales, cuando no exista la posibilidad de recurrir a los organismos docentes externos a la Administración, el Estado ofrecerá capacitación en sus propios organismos, como ocurre, por ejemplo, con la que proporcionan las escuelas institucionales para materias específicas, tales como las de Impuestos Internos, Aduanas, Tesorería, etc.

Se proyecta igualmente, en el más alto nivel, el funcionamiento de un Instituto de Altos Estudios Gubernamentales, destinado a formar las jefaturas de rango superior, sobre la base de rigurosa selección y estrictas exigencias académicas que hagan posible una eficiente capacitación y una selección por méritos en el ejercicio de esas relevantes funciones.

El sistema de personal encierra para la Reforma Administrativa la mayor importancia, no sólo por el rol esencial del hombre en este proceso, sino también porque el sentido de esta reforma es cualitativa, ya que busca substituir la cantidad por la calidad, sobre la base de dotaciones equilibradas, con funcionarios altamente capacitados.

VII - INTEGRACION Y COOPERACION INTERNACIONAL.

La Administración Pública es el instrumento de que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines, y en tal carácter tiene una influencia decisiva en los objetivos supranacionales de integración, que unen a países de las diversas regiones del mundo, en un esfuerzo común de desarrollo y prosperidad.

En la comunidad internacional se diseñan claramente los centros de poder, representados por conjuntos de Estados, con diversos grados de integración, pero unidos en pos de objetivos comunes, bajo mutua colaboración.

Los Estados Unidos de Norte América, los países de la comunidad económica europea, los estados árabes y una América Latina unida e integrada, presentan claras proyecciones en sus roles protagónicos en el devenir histórico de la comunidad.

En el caso específico de la integración subregional andina, que une a países ligados por fuertes lazos, con tradiciones comunes, la colaboración se basa en sólidos vínculos y presenta promisorias perspectivas.

En este proceso de integración, las Administraciones Públicas de los países miembros deben avanzar en un permanente progreso hacia un grado de eficiencia, que les permita servir en forma fluida y coherente el proceso integracionista.

Es necesario formar en sus cuadros directivos e, incluso, en la masa de sus funcionarios, una mentalidad integracionista, con el fin de capacitarlos para actuar mancomunadamente en pos de objetivos comunes.

Se requiere, a la vez, romper los procedimientos burocráticos que obstaculizan o interrumpen las relaciones de intercambio, en los múltiples aspectos, tanto materiales o inmateriales, que involucra este proceso.

A la vez, reviste la mayor importancia aplicar una doctrina administrativa común y, en lo posible, estructuras, sistemas, procedimientos y nomenclaturas uniformes, que faciliten el entendimiento y el intercambio multilateral en la subregión.

Una función especial cumplen a este respecto, los organismos públicos más directamente vinculados al intercambio, como los Servicios de Aduanas, Impuestos Internos, de Comercio Exterior, de Turismo, Financieros y de Transportes, que constituyen los eslabones básicos de la unión que implica la integración.

En su expresión más avanzada, algunos organismos estatales pueden actuar coordinadamente en la subregión, para facilitar la integración y el intercambio, y pueden igualmente constituirse organismos multilaterales, para fines específicos.

La capacitación del personal en constante intercambio de experiencias, es también relevante para una verdadera integración. No sólo constituye la base de una Administración Pública internamente eficiente, sino también un requisito para su coordinación externa, en el ámbito subregional.

Además, afianza la cooperación personal y el mutuo entendimiento, y se fundamenta en relaciones humanas y en una sólida unión internacional entre los países miembros.

Son igualmente importantes para el desarrollo de la integración, investigaciones y estudios en común sobre aspectos básicos de la Administración Pública. La homogeneidad de la realidad latinoamericana,

permite identificar similares problemas, objetivos y aspiraciones, y hace posible, también, aunar los esfuerzos para adoptar soluciones conjuntas.

Chile participa en un amplio intercambio y ofrece su más decidida cooperación internacional, ya sea multilateral o bilateral, en asesoría para el desarrollo de la Administración Pública, dentro del contexto de la integración regional, en capacitación del personal y en investigación y estudio.

Al mismo tiempo, expresa su mayor interés por compartir conocimientos y experiencias, en los campos ya indicados, y celebrar convenios con los organismos correspondientes.

En este sentido, nuestro país ya ha contribuido con su apoyo al fortalecimiento institucional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que constituye un amplio cauce de colaboración internacional en este ámbito específico. Al mismo tiempo, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa ha celebrado convenios bilaterales con la Oficina Nacional del Servicio Civil del Uruguay y con la Fundación Getulio Vargas de Brasil. Además, se encuentran en vías de aprobación, similares acuerdos con los Institutos Nacionales de Administración Pública de Perú y Argentina, mientras permanecen en estudio, convenios con los organismos similares de Colombia y Paraguay.

VIII - DIRECTIVA PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL AÑO 1980.

S.E. el Presidente de la República, con fecha 2 de enero del presente ha dado a conocer la Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa Integral, a fin de asegurar que en 1980 se culmine este proceso en sus metas esenciales. Para estos efectos, ha dispuesto que los Ministerios, Servicios Públicos e Instituciones brinden su máxima colaboración en esta tarea fundamental, que conduce técnicamente CONARA.

La meta final definida para este proceso es lograr una Administración Pública más moderna, reducida, profesionalizada y eficiente.

Para estos efectos, el señor Jefe del Estado ha dispuesto poner especial énfasis en el logro de los siguientes objetivos:

- a. Desburocratización integral de la Administración del Estado.
- b. Redefinición y perfeccionamiento del Sistema de Administración de Personal.
- c. Afianzamiento del proceso de regionalización, fortalecimiento del rol del Alcalde y mejoramiento de las Municipalidades, como organismos de participación y de movilización de la comunidad y de prestación de servicios.

- d. Revisión y consolidación de la reestructuración general de Ministerios, Servicios e Instituciones Públicas.
- e. Configuración del Sistema de Asesoría Presidencial, y
- f. Elaboración de una Ley Orgánica General de la Administración del Estado.

Las misiones anteriormente citadas se complementan con los objetivos principales previstos para el presente año en el documento denominado Programas Ministeriales para 1980.

IX - CONCLUSIONES.

La Reforma Administrativa Integral, constituye una de las metas básicas enunciadas en el último Mensaje a la Nación, el 11 de septiembre de 1979, por S.E. el Presidente de la República quien la ha calificado como uno de los pilares fundamentales en la modernización del Estado de Chile y para la nueva Institucionalidad proyectada. Es propósito gubernamental alcanzar en el presente año sus metas esenciales, sin perjuicio de reconocer 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, el progreso científico y técnico y a los renovados requerimientos de la comunidad toda.

SANTIAGO DE CHILE, 11 de enero de 1980.

ROBERTO SOTO MACKENNEY
General de Brigada
Ministro Presidente de CONARA

ANTECEDENTES ESTADISTICOS POR REGIONES.

POBLACION ESTIMADA, DISTRIBUCION PORCENTUAL, SUPERFICIE
Y DENSIDAD AL 30 DE JUNIO DE 1979, SEGUN REGION.

REGION	Población 1 /		Superficie (Km ² .)	Densidad (hab.km ²) .
	Miles	(%)		
TOTAL PAIS....	10.917,5	100,0	2.006.626,30	13,7
I Tarapacá	233,5	2,1	58.072,70	4,0
II Antofagasta ..	308,5	2,8	125.306,30	2,5
III Atacama	194,8	1,8	78.267,50	2,5
IV Coquimbo	410,9	3,8	39.647,00	10,4
V Valparaíso ...	1.209,7	11,1	16.108,90	75,1
VI Del Libertador General Bernardo O'Higgins	561,7	5,1	18.192,90	30,9
VII Del Maule	699,9	6,4	30.518,10	22,9
VIII Del Bío-Bío ..	1.455,0	13,3	36.823,50	39,5
IX De La Araucanía	653,6	6,0	31.759,70	20,6
X De Los Lagos ..	853,9	7,8	67.089,80	12,7
XI Aisén Del Gene- ral Carlos Ibá- ñez del Campo..	62,1	0,6	108.998,60	0,6
XII De Magallanes y de la Antártica Chilena	106,9	1,0	1.382.033,50	0,1
Región Metropolitana de Santiago	4.167,0	38,2	13.807,80	301,8

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas - CHILE.

MEMORANDUM

(Estado de avance de la Reforma Administrativa Integral y de la Reestructuración de los Ministerios en particular).

X
1.- Marco General.

El proceso de Reforma Administrativa Integral, que conduce el Supremo Gobierno, con la participación técnica de CONARA, obedece a expresas instrucciones de S.E. el Presidente de la República.

Estas transformaciones derivan de la necesidad de adecuar a la Administración del Estado, al nuevo esquema político, económico y social definido por el Supremo Gobierno para eliminar el centralismo heredado, la excesiva burocracia y corregir los vicios de un aparato público claramente sobredimensionado, originado por una grave politización, por una inadecuada definición de funciones de cada organismo público y por una ineficiente calidad de los funcionarios.

Esta Reforma Integral abarca tres aspectos fundamentales:

- a) La Regionalización, la cual a su vez incluye dos procesos simultáneos y coherentes entre sí, a saber:
 - Una nueva división político administrativa de la República de Chile, para estructurar unidades territoriales, con adecuados niveles de decisión, en la cual se aseguren una efectiva participación del sector privado en el desarrollo regional y nacional, y acercar la presencia y la acción del Gobierno a todo el ámbito del país. Esta organización se expande en la base, a través de las comunas, cuya autoridad es el Alcalde, y se proyecta hacia las provincias, dirigidas por el Gobernador Provincial. Estas confluyen a su vez, hacia las regiones, cuya autoridad superior es el Intendente Regional, y se integra finalmente en la cúpula bajo la coordinación sectorial de los respectivos Ministerios, e intersectorial del Ministerio del Interior y bajo la superior conducción del Sr. Jefe de Estado.
 - Una desconcentración de los Ministerios a través de sus respectivas Secretarías Regionales Ministeriales y una descentralización administrativa, en base a la radicación de la función operativa en Servicios regionales o provinciales, e idealmente a través de su ejecución por las Municipalidades, en lo que los medios de comunicación social han denominado "La Municipalización de determinados Servicios Públicos". En este esquema los Servicios Nacionales existirían solo por excepción, en casos muy calificados, que se están estudiando detenidamente.

Para estos efectos, se estudia la necesaria reorganización de las Municipalidades a fin de que puedan cumplir con eficiencia y eficacia esta nueva carga de trabajo.

En este proceso, como es de conocimiento general, se encuentran aprobados por Decreto Ley, los límites regionales, provinciales y comunales, quedando solamente en afinamiento que una Comisión CONARA-INE,

con visitas a terreno se encuentra ejecutando, de modo de tener dictados los Decretos Supremos respectivos, antes del término del tercer trimestre.

- b) La Reforma Estructural, la que incluye la reorganización de los diferentes Ministerios, Servicios e Instituciones Públicas.
- c) La Reforma Funcional, destinada a estudiar la modificación, establecimiento y mejoramiento de los Sistemas y Procedimientos Administrativos, con especial énfasis en el Sistema de Administración de Personal, de Capacitación, de Asesoría Presidencial y de Control.

2.- Principales Objetivos de la Reforma Administrativa Integral.

Enmarcado en los lineamientos de la Nueva Institucionalidad definidos por S.E. el Presidente de la República en Chacarillas y en las Siete Modernizaciones anunciadas en su Mensaje a la Nación de 11 de septiembre de 1979, y en la Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa Integral 1980, CONARA se encuentra abocada al cumplimiento de los siguientes objetivos principales:

- a) Desburocratización integral de la Administración del Estado.
- b) Redefinición y perfeccionamiento del Sistema de Administración de Personal.
- c) Afianzamiento del Proceso de Regionalización, Fortalecimiento del Rol del Alcalde y mejoramiento de las Municipalidades como organismos de participación y de movilización de la comunidad y de prestación de servicios.
- d) Revisión y consolidación de la reestructuración general de Ministerios, Servicios e Instituciones Públicas.
- e) Configuración del Sistema de Asesoría Presidencial, y
- f) Elaboración de una Ley Orgánica de la Administración del Estado.

3.- Estrategia para agilizar la Reforma Administrativa Integral.

Para el oportuno cumplimiento de las metas anteriormente señaladas, CONARA preparó una estrategia general para agilizar este proceso, basado en la experiencia de este proceso, la que fue aprobada por S.E. el Presidente de la República, y que se materializará básicamente a través de los siguientes documentos matrices.

a) Ley General Orgánica de la Administración del Estado:

Este Decreto Ley enmarcará el Proceso de Reorganización General de los diferentes Ministerios, Servicios e Instituciones Públicas, señalando las funciones genéricas de las diferentes autoridades nacionales, regionales, provinciales y locales, como asimismo las funciones específicas de cada Ministerio y los Organismos que se vincularán a través de cada una de ellos.

La Organización General de la Administración del Estado, que contendrá este Decreto Ley, se basará en la aprobación de uno de los cuatro Cursos de Acción presentados a S.E. Una vez conocida la resolución Presidencial se terminará de revisar este Proyecto, lo cual se podrá concretar en un plazo de quince días, una vez conocida la estructura general que lo orientará.

b) Nuevo Estatuto Administrativo:

27.-

Este proyecto persigue mejorar el Sistema de Administración de Personal conjugando la necesaria estabilidad funcionaria, sobre la base de una carrera administrativa, con la suficiente flexibilidad para asegurar el ingreso, promoción y la eliminación conforme a determinados requisitos en que primen el mérito por sobre la antigüedad.

Este Anteproyecto fue presentado a S.E., y estudiado por el COAJ y por ODEPLAN, los que hicieron llegar sus observaciones al Estado Mayor Presidencial. Estudiadas estas sugerencias por CONARA se ha preparado un nuevo Proyecto totalmente compatibilizado, el cual fue entregado a S.E. por este Ministro Presidente el jueves 24 de julio del presente.

Derivado de este nuevo Estatuto Administrativo, se encuentran terminados en CONARA y próximos a presentar a S.E. los siguientes Reglamentos complementarios:

- Reglamento de Calificaciones.
- Reglamento de Escalafones.
- Reglamento de Capacitación.

c) Sistema de Capacitación:

Concientes que la mejor organización no tendría éxito sin el necesario recurso humano debidamente calificado, se ha dado especial importancia a la estructuración de un Sistema de Capacitación, debidamente inserto en el Sistema de Administración de Personal, que define el Nuevo Estatuto Administrativo, aprovechando al máximo la capacidad instalada existente en el país, tanto en el sector público como en el privado como en las Universidades.

Este Sistema se ejecutará en forma descentralizada, con énfasis en los niveles básicos, medios y superiores (Directivos) de la Administración.

El proyecto de decreto ley y de Reglamento relativo a la Capacitación, preparado por CONARA ha sido entregado para su estudio al Sr. Ministro de Hacienda, esperándose su Informe para iniciar a la brevedad su trámite correspondiente.

d) Sistema de Asesoría Presidencial:

Dentro del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración del Estado, uno de los Sistemas básicos estudiados y definidos es el Sistema de Asesoría Presidencial.

e) Ley Orgánica de Municipalidades:

A fin de dar efectivo cumplimiento al nuevo rol definido por las Municipalidades y para su máxima autoridad, el Alcalde, se prepara en CONARA una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la que se encuentra en sus etapas finales de afinamiento, en coordinación con el Ministerio del Interior, de modo de quedar en condiciones de presentarla a S.E. e iniciar su trámite legislativo antes del término del tercer trimestre del presente año.

f) Ley de Administración Financiera del Estado:

Este Decreto Ley dictado en el marco de la Reforma Administrativa Integral, ha sido complementado con la Nueva Ley de Rentas Municipales, destinada a mejorar y perfeccionar la Administración Financiera de las Municipalidades, restando efectuar similares estudios que permitan fortalecer la Administración Financiera a nivel regional, flexibilizando y radicando mayores competencias en la Administración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de los Fondos Sectoriales Regionales, en el nivel regional. Esto incluye la pronta implementación de las Secretarías Regionales Ministeriales, con adecuados recursos humanos y materiales en el curso de este año.

g) Sistemas de Control:

En el marco de la Reforma Funcional se encuentran en estudio los sistemas de control, de modo de establecer claramente los organismos y sus competencias de control externo y de control interno, a fin de asegurar por una parte la fiscalización necesaria de la legalidad y probidad de la Administración y por otra, el cumplimiento de los objetivos en cuanto a su eficiencia, eficacia, y oportunidad. En todo caso, estos controles no deberán entorpecer el funcionamiento de la Administración.

h) Ley de Procedimientos Administrativos:

Para dar oportuno cumplimiento a esta tarea, se realizó un Seminario con participación de calificados expertos de la Administración y de las Universidades, cuyas conclusiones y recomendaciones están sirviendo de orientación a la preparación de este proyecto.

Se ha constituido una Comisión especial al efecto, bajo la dirección de CONARA, con representantes designados por ODEPLAN, el Ministerio de Justicia, la Contraloría General de la República, la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Valparaíso, y Santiago y COAJ.

Este proyecto persigue agilizar el funcionamiento de la Administración y proteger al usuario ante eventuales excesos, dilaciones y acciones indebidas, para asegurar la libertad individual.

Como consecuencia de este proyecto una de las materias que se encuentra en estudio con mayor atención por sus implicancias es la radicación de las competencias de lo Contencioso Administrativo en los Tribunales de Justicia, a fin de evitar que la Administración sea juez y parte.

Este proyecto de Decreto Ley será presentado por CONARA a fines de Agosto del presente, a S.F. para iniciar su trámite legislativo.

i) Adecuación del Poder Judicial a la Regionalización:

Este proyecto es vital para la materialización de la nueva concepción de la Administración Pública, como pilar fundamental de la Nueva Institucionalidad y se estudia en estrecha coordinación con la Srta. Ministra de Justicia y el Sr. Presidente de la Corte Suprema con quienes existe pleno acuerdo en las ideas centrales.

Para estos efectos, se creó una Comisión especial por Decreto Supremo N° 1.187, del Ministerio de Justicia, del 17 de noviembre de 1975, la que se encuentra presidida por el Sr. Ministro de la Excm. Corte Suprema don Emilio Ulloa Muñoz, a proposición de dicho Excmo. Tribunal e integrada por un Ministro de la Corte de Apelaciones, un representante del Ministerio de Justicia y otro de CONARA.

Esta Comisión especial ha emitido dos informes que a su vez han recibido respuesta del Ministerio de Justicia, esperándose el Informe Final para el curso del tercer trimestre de este año, a fin de poder presentar las recomendaciones y preparar el Proyecto de Decreto Ley respectivo, coordinadamente entre CONARA-Ministerio de Justicia y Economía-Corte Suprema, en el curso del presente año.

4.- Estado de avance de la reestructuración de los Ministerios y de Implementación de las Secretarías Regionales Ministeriales.

A.- Estado actual reestructuración Ministerios:

- 1) VIVIENDA Y URBANISMO : Aprobado por Decreto Ley N°1305, de 19 de febrero de 1976.
- 2) SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO : Aprobado por Decreto Supremo N°11, de Interior, de 31.DIC.1976, dictado en virtud del D.L. N°1385, de 29.MAR.1976.
- 3) RELACIONES EXTERIORES : Aprobado por D.F.L. N°161, de 1978, dictado en virtud del D.L. N°2101, de 16.ENE.1978.
- 4) SALUD : Aprobado por D.L. N°2763, de 3.AGO.1979.
- 5) JUSTICIA : Aprobado por D.L. N°3346, de 22.MAY.1980.
- 6) BIENES NACIONALES : Aprobado por D.L. N°3274, de 5.JUL.1980.
- 7) ECONOMIA : - Se encuentra en trámite legislativo.
- Informado favorablemente por CONARA por Oficio N°1091, de 22.AGO.1978.
- 8) INTERIOR : - Según las informaciones disponibles en CONARA este proyecto se encuentra en el Ministerio de hacienda para su estudio en relación a las plantas respectivas.
- CONARA informó favorablemente este proyecto por Oficio (R) N° 0308, de 5.ABR.1979.
- 9) TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES : - En el Ministerio de Hacienda para su estudio en relación a las plantas respectivas.
- Informado favorablemente por CONARA por Oficio (R), N° 0225, de 28.MAR.1980.
- 10) HACIENDA : Este Ministerio se ha reestructurado fundamentalmente a través de la reorganización de sus Servicios dependientes. No ha presentado a la fecha, un proyecto global de reestructuración de este sector.

- 11) AGRICULTURA : Este Ministerio también se ha reestructurado fundamentalmente a través de la reorganización de sus Servicios dependientes, sin embargo, no ha presentado a la fecha un proyecto global de reestructuración de su sector.
- 12) OBRAS PUBLICAS : En estudio en el Ministerio respectivo.
- 13) TRABAJO Y PREVISION SOCIAL : - En cuanto al Sector Previsión Social se debe esperar la aprobación del Supremo Gobierno al sistema de Seguridad Social, que se apruebe en definitiva.
- Se acordó con el señor Ministro respectivo tramitar en el intertanto la reestructuración del Sector Trabajo. CONARA se encuentra en espera del proyecto definitivo.
- 14) MINERIA : En estudio en el Ministerio respectivo.
- 15) EDUCACION Y CULTURA : - Por Oficio (R) N° 1084, de 10 de agosto de 1978, CONARA aprobó el proyecto de reestructuración de este Sector.
- Según informaciones disponibles en CONARA este proyecto habría sido recientemente retirado por este Ministerio para adecuarlo a la reciente resolución gubernamental de radicación de los establecimientos educacionales públicos en el nivel municipal.
- En consecuencia, se espera el nuevo proyecto definitivo.
- 16) DEFENSA NACIONAL : - CONARA por sus funciones propias, participa sólo en las reestructuraciones de la Administración Civil del Estado, salvo que sean especialmente requerida al efecto, en consecuencia, en este Sector de la Defensa Nacional, le ha correspondido informar el anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Deportes y Recreación y del Servicio respectivo.
- Por Oficio (R) N° 0936/1, de 25 de julio de 1979, CONARA informó este proyecto.
- Actualmente se encuentra en trámite legislativo desde esa fecha.

5.- Coordinaciones.

31.-

A fin de lograr un avance efectivo, sistemático, coherente y necesariamente gradual, durante todo este proceso de estudios y de implementación, CONARA permanentemente consulta las opiniones, sugerencias e informes de los diferentes Ministerios y Autoridades involucradas, en especial con el Estado Mayor Presidencial, COAJ, ODEPLAN, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Justicia.

6.- La Organización de la Administración del Estado: Un problema que preocupa a nivel mundial:

Es necesario hacer presente que esta preocupación por una adecuada organización de la Administración del Estado y por asegurar una oportuna, eficaz y eficiente prestación de servicios a toda la comunidad, evitando el excesivo centralismo y trámites innecesarios, no es un problema que sólo preocupa a Chile, sino que a todos los países del mundo, con especial énfasis a América Latina, como quedó en evidencia en el XVIII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, recientemente realizado en España, bajo la organización del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y el Gobierno de dicho país, en el cual, CONARA estuvo representada por su Secretario Ejecutivo TCL. ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD y su Asesor Legal.

De dichas sesiones de trabajos ha quedado en evidencia que nuestro país está llevando a cabo uno de los procesos más coherentes y exitosos de los conocidos hasta la fecha. La confrontación de nuestros postulados, principios, objetivos y estrategia diseñada confirman la validez de nuestro modelo, como se comprobó al compararla con las exposiciones de los destacados especialistas que se reunieron en el citado Congreso Internacional de España.

Corroborando lo anterior, se ha realizado en el mes de agosto, en Buenos Aires, una Mesa Redonda, organizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y por el país sede, para los países integrantes del Cono Sur sobre "Las Proyecciones del Rol de las Administraciones Públicas en la Década de los 80", en la cual nuestro país estuvo representado por el Sr. Ministro Presidente de CONARA, General de Brigada don ROBERTO SOTO MACKENNEY y por el Sr. Subdirector de ODEPLAN don JULIO DITTBORN CORTUA.

7.- Seminario sobre el Sistema de Gobierno y Administración de la Región y del Área Metropolitana de Santiago.

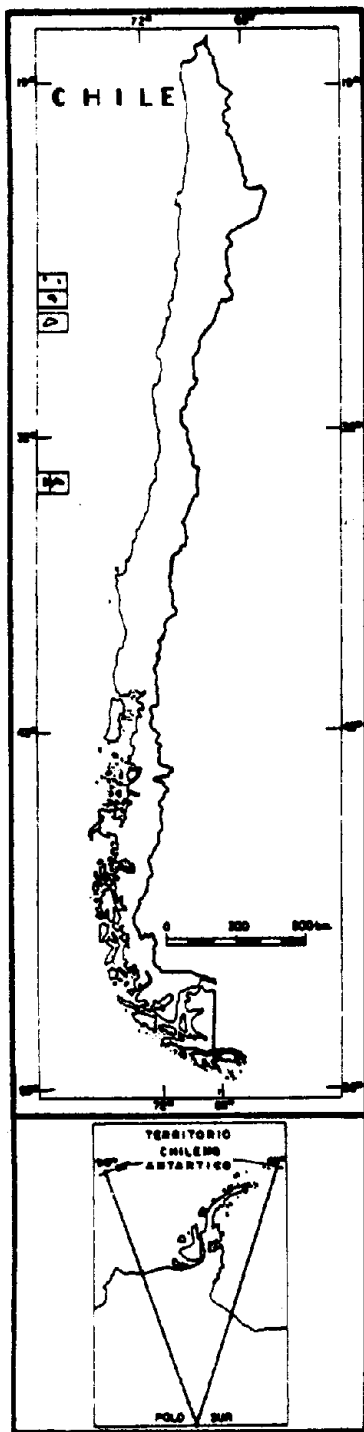
CONARA realizará en octubre del presente año un Seminario sobre el Sis-

tema de Gobierno y Administración de la Región y del Area Metropolitana de Santiago, con la participación de Autoridades y expertos Nacionales e Internacionales vinculados al tema, destinado a deducir valiosas conclusiones para la implementación más adecuada de esta importante región del país.

Santiago, 30 de Julio 1980.-

ROBERTO SOTO MACKENNEY
General de Brigada
Ministro Presidente de CONARA

**REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**



**"FORTALECIMIENTO DEL ROL DEL ALCALDE Y
MEJORAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES
COMO ORGANISMOS DE PARTICIPACION DE LA
COMUNIDAD Y DE PRESTACION DE SERVICIOS"**

*Exposición del Ministro Presidente de
CONARA GDB. don ROBERTO SOTO MACKENNEY
en el II Congreso Nacional de Alcaldes.*

SANTIAGO DE CHILE, 14 de marzo de 1980.

**COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
C O N A R A**

TEMA : FORTALECIMIENTO DEL ROL DEL ALCALDE Y MEJORAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES COMO ORGANISMOS DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD Y DE PRESTACION DE SERVICIOS.

Exposición del Ministro Presidente de CONARA GDB. don ROBERTO SOTO MACKENNEY en el Congreso Nacional de Alcaldes.

I. INTRODUCCION.

Con motivo de la celebración del Congreso de Alcaldes, que permite reunir a las autoridades comunales de todo el país, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa ha querido exponer, por mi intermedio, la nueva visión del rol del Alcalde y de las funciones de las Municipalidades, inspirada en instrucciones contenidas en la Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa Integral en el presente año.

S.E., el Presidente de la República, con una clara visión del destino futuro de las municipalidades y, en especial, de la misión que corresponde al Alcalde en el gobierno y administración comunal, dispuso en la citada directiva, al definir los objetivos fundamentales de la Reforma Administrativa para 1980, que debía propenderse al "afianzamiento del proceso de regionalización, fortalecimiento del rol del Alcalde y mejoramiento de las Municipalidades, como organismos de participación y de movilización de la comunidad y de prestación de servicios".

X Desarrollando esta idea básica, S.E. expresó textualmente en el referido documento:

"El fortalecimiento del rol del Alcalde y el mejoramiento de las Municipalidades como organismos de participación y de servicio a la comunidad, es una tarea de gran importancia. La regionalización del país se ha consolidado sobre la base de una renovada división geográfica y una nueva forma de gobierno y administración interior, en la cual sólo resta, en trámite legislativo, la institucionalización del Sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago. Pero, falta una labor de primordial relevancia en la base misma, que es la comuna, en la cual confluyen el Gobierno y la comunidad en contacto directo. Esta instancia participativa y de acción comunitaria por excelencia, debe ser fortalecida y reforzada. Es necesario redefinir las funciones del Alcalde y de las Municipalidades, su régimen y procedimientos, dotarlas de medios adecuados y darles la más amplia participación en el desarrollo social y territorial".

Poniendo especial énfasis en este propósito S. E. agregó: "El Presidente de la República espera los mejores resultados de una acción Municipal efectiva y de una amplia participación de la comunidad. En esta etapa ya avanzada de la regionalización, considero básico el fortalecimiento integral del rol del Alcalde, líder de la comunidad, con capacidad empresarial antes que burocrática. Este, con el apoyo técnico de su municipalidad, debe motivar, concertar la iniciativa creadora y movilizar a la comunidad local en pos de la satisfacción de los intereses de la colectividad".

La profunda preocupación del señor Jefe del Estado por el fortalecimiento del rol del Alcalde y la redefinición de funciones de las municipalidades, encuentra su fundamento más claro en que en esta instancia político-administrativa se da, en la forma más directa y consustancial, la relación población-territorio, ya que las provincias son agrupaciones de comunas y las regiones, agrupaciones de provincias.

Luego, la regionalización se apoya en las comunas, como células fundamentales, que se integran sucesivamente en unidades territoriales mayores.

En las comunas está radicada la colectividad, con sus aspiraciones y sus problemas, y en ellas está presente la autoridad, en contacto inmediato y directo, promoviendo la participación y prestando los servicios esenciales que requiere su normal desarrollo y progreso.

En las comunas la regionalización apoya sus pies en tierra firme, se enfrenta a la realidad y afronta el desafío de dar respuesta concreta a las aspiraciones del grupo humano radicado en este ámbito territorial.

II. EL ROL DEL ALCALDE.

El Alcalde ejerce su función de gobernante a través de su expresa facultad para establecer regulaciones en favor de una mejor convivencia de la población. Al mismo tiempo es líder de la comunidad local, en cuanto la motiva, moviliza y orienta hacia sus propios objetivos; y es también un administrador integral, puesto que nada de lo que ocurra en la comuna le es ajeno, y debe atender a todas las necesidades del grupo social, ya sea directamente, prestándole el máximo de servicios en el ámbito local, o indirectamente, representándolo y patrocinándolo ante las autoridades superiores, cuando por la naturaleza de las prestaciones requeridas, éstas no puedan quedar radicadas eficientemente en la municipalidad.

En lo referente al objetivo fundamental de reforzar el rol del Alcalde, se ha realizado ya una importante labor. Pero ella es aún insuficiente, y debe ser perfeccionada en el curso del año que se inicia. Desapareció la antigua concepción del Alcalde como agente político de un partido ajeno a los intereses de la comuna y sin otro propósito que representar las ambiciones electorales de su bando. Desapareció también el sistema de transacciones entre partidos, para negociar el ejercicio del cargo por breves períodos, sin otro propósito que ejercer en ellos influencia partidista en favor de futuras campañas electorales, sin ningún beneficio para la comunidad.

Pero, salvo excepciones, el Alcalde sigue aún prisionero de una burocracia heredada, esencialmente pasiva e inerte, de una legalidad y reglamentación engorrosa, y aún carece de facultades y recursos para jugar un rol activo, como líder de la comunidad y administrador integral de la comuna.

Merece público reconocimiento el esfuerzo denodado que los Alcaldes de todo el país han realizado en sus respectivas comunas. Pero es preciso reconocer que han debido enfrentarse generalmente a una legislación y reglamentación demasiado engorrosas para operar en el ámbito local, de realidades inmediatas y requerimientos urgentes. Se necesitan otras modalidades más ágiles y simples que las tradicionalmente imperantes y, en especial, procedimientos directos y expeditos para abordar y solucionar problemas reales y concretos.

En cuanto a recursos, la actual Ley sobre Rentas Municipales de reciente dictación, a iniciativa de nuestro Gobierno, constituye un importante avance, cuyos resultados aún no se evalúan en todos sus efectos positivos, dada su reciente dictación. En todo caso, su filosofía de mejorar los ingresos propios municipales, de crear un fondo común, que equilibre y haga más justa la asignación de recursos entre las diferentes municipalidades, y de racionalizar la aplicación de éstos sobre la base de proyectos concretos de inversión, representa un trascendental avance y abre perspectivas a la acción municipal y a un desarrollo territorial más equilibrado.

No obstante, no basta con recursos mayores y una distribución más justa de éstos, sino que se requiere capacidad técnica para concebir, evaluar y dar prioridad a los proyectos de inversión, y preocupación personal y directa para recoger las aspiraciones e inquietudes de la comunidad y detectar sus problemas más relevantes y urgentes.

El liderazgo que el Alcalde ejerce sobre la comunidad se refleja en la participación constante de ésta, con su sentido de cooperación y compromiso frente a los problemas comunales.

Ya las primeras normas sobre regionalización aprobadas por el Supremo Gobierno a iniciativa de CONARA, previeron los Consejos Comunales como cauces institucionalizados de participación permanente. La experiencia del funcionamiento de estos Consejos ha demostrado la improcedencia de una fuerte representación de funcionarios municipales y la necesidad de sustituir esta representación, de marcado carácter burocrático, por una más favorable al acceso de las fuerzas vivas a tan importantes organismos de participación.

Las organizaciones comunitarias y funcionales, que, bajo la anterior Administración, desvirtuaron su finalidad, para asumir posiciones puramente demagógicas y cayeron, por ende, en el más absoluto desprestigio, este Gobierno las ha revitalizado, como medios de organización directa y espontánea de la comunidad, bajo el principio de amplia participación en la base comunal, robusteciendo sus fines propios, al margen de simples concepciones partidistas o sectarias.

Es misión del Alcalde promover y apoyar estas organizaciones, orientarlas hacia sus verdaderos fines y preservar su pureza intrínseca, evitando las desviaciones políticas, que las destruyeron en el pasado.

Los hombres se unen en torno a intereses comunes, en mutuo beneficio, y la comunidad organizada tiene una gran fuerza creadora. Pero también existe el peligro de que elementos politizados corrompan las instituciones, frustren sus propósitos y las empleen en su propio beneficio.

Este peligro no debe paralizar la acción. Es necesario enfrentarlo, vitalizando las organizaciones; y corresponde al Alcalde promover y encauzar la participación organizada y vigilarlas permanentemente, para evitar su infiltración y desquiciamiento.

Estamos conscientes que la comunidad está ansiosa de participar. Sus fuerzas latentes deben expresarse constructivamente, según sus propias inquietudes y la realidad de cada comuna. En este aspecto, deben establecerse las naturales diferencias entre las comunas eminentemente rurales, con fisonomía social y problemas específicos, distintos de aquellos de carácter turístico, o de las que agrupan grandes conglomerados urbanos.

En su carácter de líder, el Alcalde debe, en el ámbito territorial de su comuna, movilizar a la comunidad en una participación creadora y constructiva, detectando e interpretando, los grandes intereses y aspiraciones de su colectividad, y transformarlas en metas fácilmente identificables y factibles de alcanzar en plazos prudenciales. Es

también una autoridad administrativa integral, en el sentido de que, en principio, todos los servicios susceptibles de ser prestados en el nivel comunal deben ir siendo radicados progresivamente en las municipalidades, bajo la responsabilidad de la autoridad comunal.

Esto no significa que la municipalidad llegue a ser autosuficiente, con capacidad propia para hacerlo todo. Solo importa una jerarquización de prestaciones bajo el principio de la radicación comunal de los servicios. Algunos de éstos, como aseo, ornato, áreas verdes, serán privativos de las municipalidades, con sus propios recursos y bajo su exclusiva responsabilidad. Otros, como la acción social, la difusión cultural, el deporte, etc., se ejercerán a través de las municipalidades, con el apoyo de organismos nacionales, pero procurando descentralizar la acción, bajo la tuición de cada municipio en la respectiva comuna. Finalmente, en servicios propiamente nacionales por su naturaleza, los Alcaldes representarán, ante ellos, el interés de la población radicada en su comuna, patrocinando las demandas locales ante la autoridad correspondiente y coordinando la acción, sin interferir en el campo de las jefaturas nacionales.

En este último aspecto, el Alcalde debe jugar un rol semejante al del "ombudsman" en el régimen administrativo de los países nórdicos, quien representa el interés de la comunidad ante los servicios administrativos, exigiendo las prestaciones adecuadas y observando, cuando corresponde, sus faltas o deficiencias, no como una simple crítica, sino con ánimo constructivo, en beneficio del grupo social y fundamentalmente cautelando el respeto a los derechos de los ciudadanos, por parte de los Servicios Públicos.

También nos preocupa el rango del Alcalde. Es la autoridad de base, la que representa directamente al Gobierno y a la Administración, frente a las comunas desplegadas en todo el ámbito del territorio nacional. Es actor y testigo permanente, sujeto constantemente al certero juicio del grupo social cuyos destinos rige. Debe, en consecuencia, tener la jerarquía que exige tan importante función, unida a la capacidad y eficiencia que se requiere para cumplirla plenamente. En este sentido, es importante estudiar la redefinición del nivel del Alcalde en su ubicación en la escala jerárquica, dado la importancia que reviste su rol de Gobernante y Administrador en el nivel local.

III. REDEFINICION DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES.

Este es el punto crucial de la tarea futura. El más grave y el más urgente.

En el municipio chileno se ha presentado un fenómeno interesante y curioso, que debe ser planteado con toda claridad. Por una parte, la Municipalidad, por un proceso continuo de confusión de roles, fue abandonando o postergando sus funciones esenciales, como el ornato, el aseo, las áreas verdes y la acción social, para irse proyectando, en cambio, en un sentido abstracto y universal, como promotora de la cultura, del arte y de los espectáculos públicos. No se trata de que abandone estas últimas funciones, pero, existe una jerarquización, y no es posible postergar las funciones privativas de las Municipalidades en favor de funciones que revisten especial importancia pero no de su exclusiva incumbencia, y deben, por lo tanto, ser abordadas en forma compartida con los organismos pertinentes.

A la vez, los Servicios nacionales por un fenómeno creciente de centralización han invadido los campos propios de la acción municipal, desposeyendo a estas corporaciones de sus funciones esenciales, o sobreponiendo su acción, en una duplicidad innecesaria y, a veces, entorpecedora.

Se requiere, en este aspecto, redefinir las funciones municipales, precisándolas con absoluta claridad. Es necesario, además, identificar aquellas labores específicamente municipales, actualmente absorbidas por servicios nacionales, y evitar toda duplicidad e interferencia, sin perjuicio de mantener la necesaria coordinación, especialmente en aquellas funciones que las municipalidades deben cumplir con el apoyo de organismos centrales, como la acción social, el deporte o el turismo y la difusión cultural.

Esta confusión de funciones creó una gran desorientación en el pasado, que aún subsiste en gran medida. Bajo anteriores regímenes políticos, las municipalidades no pasaban de ser centros de tramitación y de pago de remuneraciones, sin ningún provecho para la comunidad.

CONARA concibe una nueva Municipalidad asentada en la realidad comunal, con una acción claramente orientada hacia sus finalidades específicas, como el aseo, el ornato, las áreas verdes, la acción social, etc., que no invada funciones propias de los servicios nacionales, ni sea invadida por éstos en el ámbito de su acción específica.

A la vez, considera que los Ministerios deben aprovechar al máximo el despliegue territorial y la estructura municipal, para ejercer, a través de estas corporaciones, con su apoyo técnico y financiero, todas aquellas acciones de directa incidencia comunal.

Incluso, aplicando el principio de subsidiariedad, muchas acciones deben entregarse a organismos privados, administrados por la propia comunidad, como corporaciones de desarrollo o acción social; o bien,

asignarse a entidades privadas mediante convenios, bajo la superior tuición y con el apoyo de las municipalidades.

El mejoramiento de las municipalidades exige una profunda redefinición de sus funciones, una mayor radicación de labores en el ámbito comunal y un aprovechamiento integral de la organización municipal para la prestación de servicios en el territorio de la comuna.

A los efectos de consolidar la descentralización administrativa postulada por el Supremo Gobierno, con especial énfasis en el nivel local, CONARA está preocupada de asegurar el pleno cumplimiento de la facultad legal del Alcalde, en cuanto a ejercer la supervigilancia y coordinación del funcionamiento de los Servicios Públicos existentes en la comuna, entre sí y con las reparticiones municipales, de acuerdo a las instrucciones del Gobernador Provincial; como también en orden a concertar acciones con otras autoridades u organismos del Estado para el cumplimiento de las atribuciones que corresponden al Municipio. Esta meta incluye que la prolongación de la acción de determinados Servicios Públicos nacionales se pueda desconcentrar utilizando la infraestructura humana y material de las Municipalidades, en campos tales como la cultura, el turismo y la acción social, entre otros.

Este nuevo enfoque requiere nuevas estructuras, regímenes y procedimientos, que se adapten a la realidad comunal y se ajusten flexiblemente a las características propias de cada comuna.

Tradicionalmente, la organización de las municipalidades ha tratado de burocratizarse, con complejas estructuras, generalmente inoperantes, controles y contracontroles, y procedimientos engorrosos y unidos a una frondosa legislación, que ha tendido de hecho a paralizarlas, a pesar de los esfuerzos de los propios Alcaldes por vencer los obstáculos burocráticos y asumir una actitud dinámica y gerencial.

En materia orgánica, no propiciamos esquemas rígidos. Dadas una planta y una dotación, el Alcalde debe tener amplias iniciativas para dosificar y asignar las misiones, funciones y recursos, de acuerdo con las necesidades y características de su comuna y su propia iniciativa creadora.

La estructura en sí debe ser capaz de responder al cumplimiento de todas las funciones que correspondan a la municipalidad, pero con una dosificación racional.

En principio, todas las municipalidades deberán cumplir con la totalidad de las funciones que les son propias, pero, obviamente, por sus distintos caracteres comunales deben tener diferentes estructuras, concordantes con su respectiva naturaleza y volumen de trabajo. Para lo

cual, se ha previsto flexibilizar su organización sobre la base de la adecuación, tanto de las estructuras orgánicas como de la estructura de personal, en conformidad a sus respectivas necesidades.

Un mal endémico de la organización municipal ha sido su estructura inorgánica e ineficiente. Dentro de este esquema, fueron improvisándose departamentos y otras unidades internas carentes de claros y precisos objetivos y mínima capacidad de acción, lo que determinó su progresivo desprestigio ante la comunidad. No olvidemos que a septiembre de 1973, las municipalidades vivían una crisis total, la que se ha ido superando progresivamente, a través del proceso de regionalización, contando con la significativa y abnegada acción de los señores Alcaldes.

Igualmente, la tendencia tradicional ha sido incrementar las dotaciones en lugar de mejorar las calidades. Una respuesta simplemente cuantitativa nunca ha dado resultados eficientes, sino por el contrario, ha burocratizado estas corporaciones. La orientación actual es eminentemente cualitativa, y consiste en una selección más rigurosa, mayores requisitos y una permanente capacitación, que deberá ir unida, en el futuro, a un efectivo mejoramiento de las remuneraciones y a la creación de incentivos al mérito y al esfuerzo.

Pero las municipalidades no sólo requieren una estructura simple y flexible, sino también regímenes y procedimientos expeditos. Son organismos de acción, de carácter gerencial, enfrentados a problemas urgentes y reales, a los cuales no pueden responder con papeles y tramitaciones.

La legislación y reglamentación municipal ha sido un modelo de complicación sofisticada e inútil. Esta situación no ha cambiado en la medida que hubiera sido de desear, a pesar de los esfuerzos realizados. En esta tarea, la modificación de la actual ley orgánica de municipalidades se convierte en un objetivo de insoslayable urgencia, para transformarla en el necesario marco jurídico de la moderna municipalidad, que hemos concebido, bajo la nueva filosofía que inspirará el funcionamiento de estas corporaciones, como organismos de participación y de prestación de servicios.

Se ha sostenido que la gestión de la empresa estatal, para ser eficiente, debe asimilarse en la mayor medida posible a la administración de la empresa privada. La Municipalidad, como organismo al servicio de la comunidad y sin ánimo de lucro, no podría someterse a igual régimen, pero debe asimilarse en el mayor grado posible, a las corporaciones privadas de desarrollo, para adquirir un carácter gerencial y dinámico, rompiendo la maraña de disposiciones entrabantes y controles excesivos que la malogran.

En este aspecto, propiciamos la mayor simplicidad y flexibilidad en el régimen legal, una amplia autonomía de gestión y un sistema de control de objetivos y resultados, que supere las trabas previas a la acción, que actualmente afectan a los municipios, y las formalidades que los entorpecen.

El régimen financiero de las municipalidades debe ser simplificado aún más, dentro de los esquemas previstos en la legislación vigente. El régimen general de administración debe orientarse hacia objetivos y funciones concretas; y el control debe ser de eficiencia o resultados y no de cumplimiento de simples formalidades legales o reglamentarias.

Incluso, creemos que el régimen del personal municipal debe ser muy simple y flexible, dada la misión, características y dimensión orgánica de las municipalidades.

Resultan igualmente engorrosos los procedimientos municipales y debemos avanzar hacia su simplificación. Los permisos de edificación, el pago de impuestos a la circulación de vehículos, los procedimientos vinculados al tránsito público y otros similares, continúan siendo demasiado lentos y complejos. La patente anual deberá ser substituida por una definitiva. El tributo correspondiente, a nombre de la respectiva municipalidad, debería ser cobrado por simples giros a domicilio, pagaderos en los bancos. Similar procedimiento se podría seguir con la cancelación de las multas de tránsito sujetas a reclamación posterior, a requerimiento del interesado, en los Juzgados de Policía Local. El estudio de estas y otras iniciativas debe ser el motivo central de nuestra inmediata preocupación, para desburocratizar al nivel local a corto plazo. Se deben adoptar, al efecto, procedimientos racionales, simples y directos, que no causen molestias innecesarias a la comunidad, ni importen gastos inútiles para las propias corporaciones.

Por otra parte, se encuentra en estudio lo dispuesto por S.E., el Presidente de la República en la Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa, en el sentido de "definir la división interna de la comuna en delegaciones, dado que existen comunas urbanas con excesivo número de habitantes, además de otras que cubren extensos territorios en las que existen localidades alejadas geográficamente de la cabecera comunal, en las cuales es preciso acercar la Autoridad a la comunidad territorial. El Alcalde, de acuerdo a la legislación vigente, podrá designar delegados municipales, cuyo ámbito de competencia deberá ser definido en lo funcional y en lo territorial de acuerdo a las realidades humanas y espaciales existentes".

En el análisis del tema, se ha detectado, además, la necesidad de redefinir y de revitalizar las unidades vecinales como marco de referencia territorial, para los efectos de facilitar la organización participativa de los vecinos, conforme los principios gubernamentales de descentralización funcional.

En síntesis, una municipalidad más autónoma, con un régimen jurídico muy simple, una estructura flexible y un espíritu gerencial, debe superar su antigua imagen de oficina de tramitación y papeles. En lugar de crear problemas a la comunidad a cuyo servicio se encuentra, debe asumir un rol nuevo, de movilización de las fuerzas sociales y de prestación de servicios en el ámbito comunal.

IV. CONCLUSIONES.

He esbozado ideas básicas, concepciones globales, perspectivas y algunos juicios valorativos con el único propósito de que, juntos, acometamos la histórica tarea de superar las deficiencias y reforzar nuestra lucha contra la burocracia heredada, que con tanta tenacidad resiste a todo proceso de innovación.

Pero, nuestro propósito no es realizar tímidos intentos, que mueran en las palabras. Existe en el Supremo Gobierno la inquebrantable decisión de consolidar la Reforma Administrativa en forma profunda e integral y vencer definitivamente la burocracia.

Este Congreso de Alcaldes, convocado por disposición expresa de S.E., el Presidente de la República y que ha contado con su participación directa, es el más claro ejemplo de una voluntad hecha acción, que no vacila en remover los obstáculos para cumplir sus objetivos. La Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa Integral no admite dudas. Inspirada en una clara filosofía de servicio a la comunidad y dinamismo creador, contiene disposiciones imperativas y concretas.

Tenemos plena fe en la capacidad, espíritu de bien público y desinteresada consagración de los señores Alcaldes al bienestar y progreso de sus comunas. Nada nos falta para lograr el éxito en nuestros propósitos y tenemos el deber de alcanzarlo.

En esta parte de mi exposición, quiero desplazarme de las concepciones generales, inspiradoras del nuevo rol del Alcalde y del mejoramiento de las Municipalidades como organismos de participación y de prestación de servicios, a un planteamiento de medidas concretas. Estas constituirán nuestro plan de acción, en conjunto con el Ministerio del Interior, para dar pleno cumplimiento a la Directiva de S.E., el Presidente de la República, en el ámbito comunal.

Debemos unir nuestras fuerzas en esta tarea que no admite ni dilaciones ni fracasos. CONARA no está sola. Posee la voluntad de actuar, la capacidad técnica y el respaldo del Supremo Gobierno en el cumplimiento de su misión. Actúa, además, en estrecha colaboración con el Ministerio del Interior en todo el proceso de regionalización, y en especial, en el desarrollo Municipal. Pero quiero dejar expresa constancia de que son Uds., señores Alcaldes, el alma de este proceso, y que sin su

convicción profunda y su consagración irrestricta a esta delicada tarea, nuestros propósitos no pasarían jamás del límite de las simples esperanzas.

En una enunciación muy breve, las medidas que nos proponemos adoptar, de acuerdo con los propósitos señalados, son las siguientes:

- 1) Una modificación profunda del actual régimen jurídico de las municipalidades, con normas más flexibles, simples y explícitas para reforzar su acción directa ante la comunidad.
- 2) Redefinir las funciones municipales, despojándolas de su frondosidad actual, para precisarlas y concretarlas con absoluta claridad y, a la vez, delimitar el campo de acción municipal frente a los servicios nacionales, con los cuales muchas veces aparece superpuesto o duplicado.
- 3) Concentrar la prestación de servicios en el ámbito municipal, distinguiendo los propiamente municipales, de exclusiva responsabilidad de estas corporaciones, de aquellos que los municipios deben prestar con el apoyo de los servicios nacionales que actúan por su intermedio; y de los propiamente nacionales, ante los cuales los Alcaldes ejercen un rol coordinador y representan activamente los intereses de la comunidad local.
- 4) Dar verdadero sentido a la autonomía municipal, para permitir a las municipalidades el máximo de iniciativa, libertad de acción y espíritu gerencial, simplificando, al mismo tiempo, el régimen administrativo, especialmente el financiero, el de personal y los procedimientos que aplican.
- 5) Simplificar y depurar las estructuras municipales, con una organización flexible, dispuesta por resolución del propio Alcalde, y un esquema concentrado sobre la base de la fijación de plantas mínimas y máximas, dentro de las cuales, de acuerdo con las características y magnitudes de las comunas, irán desprendiéndose unidades específicas de tránsito, urbanismo, etc., en la medida en que sean estrictamente indispensables.
- 6) Dar un mayor rango jerárquico al Alcalde y al personal municipal, tan pronto lo permitan las disponibilidades financieras, junto con elevar los requisitos de los cargos correspondientes e intensificar la capacitación.
- 7) Propender, mediante las correspondientes modificaciones legales, a la mayor radicación posible, en las municipalidades, de las funciones actualmente asignadas a los servicios nacionales, los cuales

deberán ejercer, cuando corresponda, su acción a través de estas corporaciones, con su apoyo técnico y financiero, en áreas tan importantes como la acción social, la difusión cultural, el deporte, el turismo, etc. En este sentido, la participación activa de CONARA en el estudio de la modificación de las leyes orgánicas de los diferentes Ministerios y Servicios Públicos en pleno desarrollo, nos brinda esta oportunidad tan propicia de compatibilizar, debidamente, las tareas del nivel nacional con las correspondientes al nivel local, a fin de alcanzar, a través del fortalecimiento del rol municipal, la anhelada descentralización administrativa.

Con este propósito, es fundamental superar, a la mayor brevedad posible, los conflictos de competencias existentes entre los servicios nacionales y las municipalidades, especialmente en materia de transportes, urbanismo, etc., restableciendo el verdadero rol de los municipios en estos campos de acción específicos.

8) Encomendar progresivamente a la propia comunidad - mediante corporaciones privadas, o a las entidades del sector privado, a través de convenios - las prestaciones de servicios que éstas puedan atender eficientemente, como una forma de disminuir la burocracia inútil, en aras de una más eficiente y eficaz prestación de servicios a la población local.

9) Perfeccionar los organismos de participación, aumentar su campo de acción y asegurar la continuidad de su labor. Reordenar el Consejo Comunal, suprimiendo en él la integración funcionaria, y activar los organismos de participación social, especialmente las organizaciones comunitarias y funcionales, con la directa colaboración de la Secretaría General de Gobierno.

10) Cada día es más imperioso cumplir el postulado fundamental de la Declaración de Principios del Supremo Gobierno de Chile, de "restituir a los Municipios su papel trascendental e insustituible que les corresponde como vehículos de organización social, devolviéndoles su carácter de entidad vecinal al servicio de la familia y del hombre, incompatible, por tanto, con la politización a la cual se les había arrastrado".

La experiencia diaria demuestra la tendencia tradicional de la burocracia a aislarse de la comunidad a la que, por obligación, debe escuchar, informar y servir.

Es preocupación de S. E., el Presidente de la República, encauzar en el nivel local, la capacidad creadora y participativa del vecindario, a fin de asegurar la concertación de los esfuerzos de las corporaciones municipales con el enorme potencial que representa la unión de los vecinos, en pro de la satisfacción de sus más sentidas aspiraciones e intereses.

Es función prioritaria de los señores Alcaldes estimular el pleno funcionamiento de todas las organizaciones funcionales y territoriales de su comuna, y el desarrollo de expeditos canales de comunicación entre la comunidad toda y el gobierno local.

Es vital dinamizar esta capacidad participativa de las principales organizaciones existentes en cada comuna, tales como las representativas del comercio, la industria, la minería, la agricultura, la ganadería y la pesca, así como también las organizaciones de la mujer, de la juventud, laborales, deportivas, de los padres y apoderados, y otras. Tan importante como la participación de estos entes de carácter nacional debe ser, en esta nueva etapa de la acción municipal, la de las colonias extranjeras, integradas por residentes que contribuyen en forma significativa al progreso del país, y que sólo esperan la oportunidad para poder entregar la plenitud de su aporte al desarrollo local, como una expresión de su reconocimiento a la generosa hospitalidad que les ha brindado el país.

Este Congreso nos ofrece la valiosa oportunidad de recibir de todos los señores Alcaldes del país, sugerencias concretas, avaladas por la experiencia y el mejor conocimiento de sus diversas realidades locales, para contribuir a la dinámica y progresiva institucionalización de una participación y movilización de la comunidad local en pos de la satisfacción de los intereses de la colectividad.

Al respecto, por vía de ejemplo, en las comunas de menor población, se podrá restablecer el histórico cabildo abierto, para que el Alcalde informe directamente a los vecinos representativos de las organizaciones sociales más significativas de la respectiva Comuna, y reciba de ellos, sin intermediarios, la expresión auténtica de sus inquietudes y aspiraciones.

11) Para optimizar el contacto de la autoridad con la colectividad, especialmente en las comunas de gran extensión territorial o con una alta cantidad de población, se estudia la definición más conveniente de las Unidades Vecinales, como instrumentos de dicha participación y para la designación, cuando corresponda, de delegados municipales, en calidad de representantes directos y colaboradores del Alcalde, dotados de las atribuciones que se requieran, en cada caso, para que sus acciones sean verdaderamente positivas.

Este es el programa de acciones concretas que debemos enfrentar en conjunto para fortalecer el nivel local, en esta nueva etapa de la Construcción Nacional.

Ningún gobierno tuvo antes la visión, la decisión ni la capacidad de abordar estas soluciones, muchas de las cuales se arrastraban por largos años en la inercia y habían caído en el olvido.

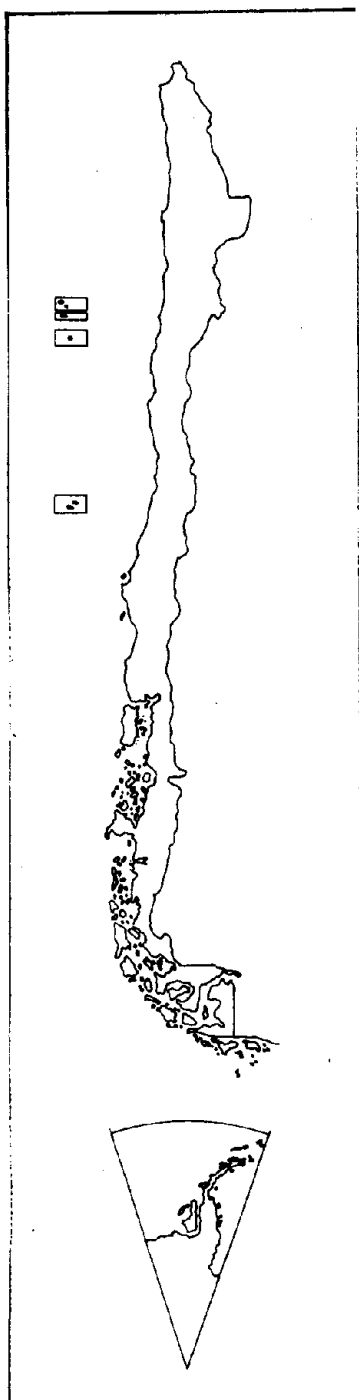
Nuestro propósito es unir fuerzas, prestar apoyo técnico, fortificar la voluntad, a veces vacilante, ante los obstáculos, y realizar en plenitud los objetivos del Supremo Gobierno expresados en la Directiva de S. E., el Presidente de la República, de reforzar el rol del Alcalde y mejorar las municipalidades, como organismos fundamentales de la regionalización.

Para la realización de esta trascendental tarea, contamos con la decisión inquebrantable del Supremo Gobierno, el decidido y calificado apoyo permanente del Ministerio del Interior y de las autoridades regionales y la acción eficiente y abnegada de los señores Alcaldes. Este Congreso nos ofrece la inapreciable oportunidad de recibir sus aportes, para enriquecer estas proposiciones con la experiencia y conocimiento de las diferentes realidades locales que representan, a fin de concretar, en el menor plazo, esta verdadera cruzada por hacer de las Municipalidades, los más sólidos baluartes del Estado renovado y de la Nueva Institucionalidad del país.

Santiago, marzo 14 de 1980.

ROBERTO SOTO MACKENNEY
General de Brigada
Ministro Presidente de CONARA

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



ESTADO DE AVANCE DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL
Y DE LA REESTRUCTURACION DE LOS
MINISTERIOS

ROBERTO SOTO MACKENNEY
Ministro Presidente de CONARA

SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO 1980.-

COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
CONARA

**LA REFORMA INTEGRAL
DE LA
ADMINISTRACION**

**- CON ENFASIS EN EL NIVEL REGIONAL Y EN EL ROL DE -
LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES**

**ROBERTO SOTO MACKENNEY
GENERAL DE BRIGADA
MINISTRO PRESIDENTE DE CONARA**

Santiago de Chile, 21 de Abril de 1980.

LA REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION

(CON ENFASIS EN EL NIVEL REGIONAL Y EN EL ROL DE)
LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES.

EXPOSICION DEL MINISTRO PRESIDENTE DE CONARA EN EL ENCUENTRO DE ALTO NIVEL CON PARTICIPACION DE LOS SECRETARIOS REGIONALES MINISTERIALES, DIRECTORES DEL SERVIU Y LOS MAS ALTOS DIRECTORES DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, EL 21 DE ABRIL DE 1980.

I - INTRODUCCION.

ENTRE LAS METAS ENUNCIADAS EN SU ULTIMO MENSAJE A LA NACION, EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1979, S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, INCLUYO EN FORMA EXPRESA LA "REFORMA ADMINISTRATIVA" Y LA DESBUROCRATIZACION, DEFINIENDO ESTA TAREA COMO UNO DE LOS PILARES FUNDAMENTALES EN LA MODERNIZACION DEL ESTADO Y LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PROYECTADA.

ESTA REFORMA, DISPUESTA EN LA DIRECTIVA PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL 1980, DEBE ALCANZAR EN ESTE AÑO, SUS METAS ESENCIALES, SIN PERJUICIO DE RECONOCER QUE LA FUNCION ORGANICA Y DE RACIONALIZACION REVISTE UN CARACTER PERMANENTE, YA QUE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO DEBE ADECUARSE EN FORMA CONSTANTE A LA EVOLUCION SOCIAL, EL PROGRESO CIENTIFICO Y TECNICO Y LOS RENOVADOS REQUERIMIENTOS DE LA COMUNIDAD.

EN LA ETAPA CUMPLIDA, LA REFORMA QUE CONDUCE EL GOBIERNO CON LA ASESORIA TECNICA DE LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, EXHIBE RESULTADOS ALTAMENTE POSITIVOS, COMO LA

REGIONALIZACION DEL PAIS, LA REESTRUCTURACION DE LOS PRINCIPALES MINISTERIOS Y SERVICIOS, LA RACIONALIZACION Y EL DESARROLLO DE LAS EMPRESAS ESTATALES Y EL MEJORAMIENTO DE ALGUNOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS, QUE ESTAN CONDUCIENDO A UNA ADMINISTRACION MAS MODERNA, REDUCIDA, PROFESIONALIZADA Y EFICIENTE.

LOS OBJETIVOS PRINCIPALES DEFINIDOS PARA ESTE AÑO PARA CONARA EN ESTA DIRECTIVA PRESIDENCIAL SON :

A) DESBUROCRATIZACION INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

B) REDEFINICION Y PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.

C) AFIANZAMIENTO DEL PROCESO DE REGIONALIZACION, FORTALECIMIENTO DEL ROL DEL ALCALDE Y MEJORAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES COMO ORGANISMOS DE PARTICIPACION Y DE MOVILIZACION DE LA COMUNIDAD Y DE PRESTACION DE SERVICIOS.

D) REVISION Y CONSOLIDACION DE LA REESTRUCTURACION GENERAL DE MINISTERIOS, SERVICIOS E INSTITUCIONES PUBLICAS.

E) CONFIGURACION DEL SISTEMA DE ASESORIA PRESIDENCIAL, Y

F) ELABORACION DE UNA LEY ORGANICA GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

II - PRINCIPIOS QUE INFORMAN LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA CHILENA SE INSPIRA EN LA FILOSOFIA DEFINIDA POR EL SUPREMO GOBIERNO A TRAVES DE LOS POSTULADOS CONTENIDOS EN LA DECLARACION DE PRINCIPIOS, EN EL OBJETIVO NACIONAL, EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, EN LA DIRECTIVA PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EN LOS PROGRAMAS MINISTERIALES 1980.

AUN CUANDO CONTENIDOS EN LOS DOCUMENTOS A QUE HEMOS HECHO MENCION, ES BASICO DESTACAR QUE LOS PRINCIPIOS DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ SOCIAL SON LAS OBLIGACIONES BASICAS DE UN ESTADO, SERVIDOR DE LAS PERSONAS CUYA FINALIDAD ULTIMA ES CREAR EL CONJUNTO DE CONDICIONES SOCIALES QUE PERMITA A TODOS Y CADA UNO DE LOS CHILENOS ALCANZAR SU PLENA REALIZACION PERSONAL, NO SOLO EN LO MATERIAL, SINO TAMBIEN EN LO ESPIRITUAL Y MORAL. EL "BIEN COMUN" EXIGE RESPETAR EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, EN CUANTO IMPORTA ESTABLECER QUE EL ESTADO DEBE ASUMIR SOLO AQUELLAS FUNCIONES O ACTIVIDADES QUE LOS GRUPOS INTERMEDIOS Y COLECTIVIDADES TERRITORIALES NO ESTEN EN CONDICIONES DE ABORDAR CON OPORTUNIDAD Y EFICIENCIA.

ES IGUALMENTE IMPORTANTE Y COMPLEMENTARIO AL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, EL PRINCIPIO DE LA REGIONALIZACION, EN CUANTO PROCURA VENCER EL CENTRALISMO ECONOMICO, SOCIAL, CULTURAL Y ADMINISTRATIVO QUE HA AFECTADO TRADICIONALMENTE A LA SOCIEDAD CHILENA. EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA SE HA PUESTO ENFASIS 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 RACIONALIZACION, EN VIRTUD DEL CUAL DEBEN APLICARSE A LOS SECTORES O SERVICIOS PUBLICOS EN SU ORGANIZACION Y METODOS, LOS ESQUEMAS TECNICOS TENDIENTES A LOGRAR UNA MAYOR EFICIENCIA Y ECONOMIA EN SU ACCION, PERMITIRA UNA OPORTUNA Y EFICAZ SATISFACCION A LAS NECESIDADES PUBLICAS DEMANDADAS POR LA SOCIEDAD CHILENA.

EL PRINCIPIO DE LA IDONEIDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO EN EL GOBIERNO ES IMPORTANTISIMO. EL FUNCIONARIO, COMO PROTAGONISTA PRINCIPAL DE LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, DEBE SER MOTIVADO, CAPACITADO, ATENDIDO SOCIALMENTE Y CONSIDERADO, PARA OBTENER DE EL LOS CAMBIOS DE CONDUCTA Y DE ACTITUDES QUE LO CONVIERTAN EN UN PROMOTOR EFICIENTE Y EFICAZ DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES Y DE LA PRESTACION DE SERVICIOS A LA COMUNIDAD. SE FAVORECERA LA SELECCION DE LOS MEJORES HOMBRES PARA LAS TAREAS DE GOBIERNO, A TRAVES DE ADECUADOS SISTEMAS DE CAPACITACION.

EL PRINCIPIO DE LA UNIDAD E INICIATIVA GUBERNAMENTAL INFERIDO DE NUESTRO ORDENAMIENTO POLITICO-ADMINISTRATIVO, EL CUAL ADEMAS DE ESTABLECER LA "UNIDAD POLITICA Y GUBERNAMENTAL DEL PAIS", INSTITUYE LA JEFATURA SUPERIOR DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, LO CUAL NO SE OPONE, SI NO MAS BIEN COMPLEMENTA, A LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL, A LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION INSTITUCIONAL Y FUNCIONAL (SECTORIAL).

EL PRINCIPIO DE UNIDAD E INICIATIVA GUBERNAMENTAL REAFIRMA LA CONDUCCION SUPERIOR POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE LAS ACCIONES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA EXISTENCIA DE UN ORGANISMO DE ALTO NIVEL QUE LO ASESORE EN LA CONDUCCION 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 ADMINISTRACION Y LA COLECTIVIDAD CONTINUAN PRESIONANDO PARA MANTENER LA SITUACION EXISTENTE.

SIGUIENDO ESTOS PRINCIPIOS, QUE SIRVEN DE ORIENTACION Y BASES A LA REFORMA, SE HA ORIENTADO UN PROCESO DENTRO DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO, DE RACIONALIZACION, SIMPLIFICACION Y ADAPTACION A SUS RENOVADAS Y MULTIPLES TAREAS.

LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA NO ES LA UNICA INSTITUCION GENERADORA DE REFORMAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA YA QUE UNA LEY SUBSTITUTIVA, POR EJEMPLO LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTOS, UNA LEY TRIBUTARIA, ARANCELARIA, SECTORIAL, ETC., PUEDEN PROVOCAR SIN REFERIRSE A SERVICIOS PUBLICOS O INSTITUCIONES ESTATALES, REFORMAS DE TAL MAGNITUD QUE PUEDEN SIGNIFICAR LA CREACION, SUPRESION O REESTRUCTURACION DE UN SERVICIO PUBLICO RELACIONADO. OTRAS REFORMAS PUEDEN PROVENIR DE INICIATIVAS INTERNAS DE REORGANIZACION DE MINISTERIOS Y SERVICIOS PUBLICOS O DE LA EXPRESION FUNDADA DE NECESIDADES DE LA COLECTIVIDAD NACIONAL, PERO EN TODO CASO COMPETE AL ORGANISMO DE REFORMA (CONARA) LA REVISION DE LOS PROYECTOS REFERIDOS A CREACION, SUPRESION O MODIFICACION DE INSTITUCIONES ESTATALES.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA, AUN CUANDO PARTICIPE ACTIVAMENTE EN LA CREACION DE UN ORGANISMO O INSTITUCION JURIDICO-ADMINISTRATIVO, CESA EN SU TUTELA AL MOMENTO DE LA CREACION, SIENDO CONSECUENTEMENTE ENTREGADO SU GOBIERNO Y ADMINISTRACION A OTRO SECTOR; TODO LO ANTERIOR NO OBSTA PARA QUE PROPONGA A S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LAS MEDIDAS CORRECTIVAS SI ASI PROCEDIERE, DE ACUERDO AL ANALISIS DE SU COMPORTAMIENTO POSTERIOR.

LAS ACCIONES EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA SE APLICAN A LOS SECTORES (MINISTERIOS), A LAS INSTITUCIONES (SERVICIOS PUBLICOS, EMPRESAS PUBLICAS Y OTRAS CORPORACIONES PUBLICAS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO), A LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y DE PERSONAL Y A LAS INSTITUCIONES DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE CARACTER REGIONAL, PROVINCIAL Y LOCAL.

LA ADMINISTRACION PUBLICA ES UNA FUNCION INSTITUCIONAL DEL ESTADO, DE CARACTER POLITICO-ADMINISTRATIVO; QUE DEBE CONTAR CON FUNCIONARIOS, ORGANOS E INSTITUCIONES CAPACES DE:

- IDENTIFICAR LAS NECESIDADES ECONOMICO-SOCIALES DE LOS DIFERENTES SECTORES Y REGIONES DE LA COMUNIDAD NACIONAL.

- TRADUCIR ESTAS NECESIDADES EN LA PRESTACION DE SERVICIOS EXPLICITOS O PONER EN FUNCIONAMIENTO MECANISMOS QUE ASEGUREN LA PRESTACION DE ESTOS SERVICIOS PARA SATISFACER NECESIDADES INDIVIDUALES O COLECTIVAS. EL CIUDADANO QUE RECURRE A LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA IMPETRAR UN DERECHO O CUMPLIR UNA OBLIGACION DEBE SER ATENDIDO OPORTUNA Y EFICIENTEMENTE.

- PROTEGER LOS SUPERIORES INTERESES Y VALORES DE LA PERSONA, EL ESTADO Y LA SOCIEDAD.

ESTA ADMINISTRACION PUBLICA, CAPAZ DE RECIBIR Y PROCESAR LAS DEMANDAS DE LA COLECTIVIDAD NACIONAL, LAS ATIENDA MEDIANTE:

- ° LA FORMULACION DE POLITICAS, LA DICTACION DE NORMAS Y LA CONSECUENTE EVALUACION PARA REGLAR, ATENDER Y MOVILIZAR A LAS PERSONAS NATURALES O INSTITUCIONES QUE INTEGRAN LOS DIFERENTES SECTORES DE LA SOCIEDAD CHILENA, O BIEN;

° MEDIANTE LA ORGANIZACION Y LA MOVILIZACION 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 TERRITORIALES Y DE LOS INDIVIDUOS.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEBE SER PARTICIPATIVA, PERO FUNDAMENTALMENTE EN LOS SIGUIENTES SENTIDOS :

- CON CAPACIDAD DE RECEPCION Y COMPRESION DE LOS REQUERIMIENTOS FUNDADOS DE LOS ORGANISMOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL.

- CAPACIDAD DE CONCEBIR LA PAULATINA Y GRADUADA PARTICIPACION 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 MAS CERCA POSIBLE DEL USUARIO, RAZON POR LA CUAL LA DESCENTRALIZACION A LOS NIVELES REGIONALES Y LOCALES ES UN IMPERATIVO PARA SU ORGANIZACION.

- CON CAPACIDAD DE RECIBIR LAS INICIATIVAS DE LA ADMINISTRACION Y DE LA COLECTIVIDAD, PROCURANDO LAS MODIFICACIONES ORGANICAS, 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 PARTICIPACION REAL, MUCHO MAS EFICIENTE QUE EL DE PARTICIPACION POLITICA, YA CONSIDERADO EN LAS ESTRUCTURAS REGIONALES, PROVINCIALES Y LOCALES, DEBERA SER EXTENDIDO EN LA LINEA DE LOS MINISTERIOS Y SERVICIOS PUBLICOS.

III - CONTENIDO DE LA REFORMA.

1. REFORMA ESTRUCTURAL.

EN EL CAMPO DE LA REFORMA ESTRUCTURAL, LA REVISION Y CONSOLIDACION DE LA REESTRUCTURACION GENERAL, YA AVANZADA, SURGE COMO UN IMPERATIVO DE LA EVOLUCION, EL PROGRESO Y LA URGENCIA CON QUE FUE NECESARIO AVANZAR EN UN PRIMER MOMENTO. LA ADMINISTRACION DEL ESTADO CONSTITUYE UN SISTEMA INTEGRADO E INTEGRAL, EN EL CUAL DEBE IMPERAR UNA DOCTRINA COMUN, TECNICAS SIMILARES, TIPOS ORGANICOS, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES BASICAS EN LOS DISTINTOS NIVELES JERARQUICOS Y HASTA UNA NOMENCLATURA UNIFORME, QUE DE UNIDAD A TODO EL CONJUNTO , SIN PERJUICIO DE CONSIDERAR LAS DIFERENCIAS ESPECIFICAS PROPIAS DE LA COMPLEJIDAD DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.

SIN VOLVER ATRAS, ES IMPORTANTE REALIZAR UN ESFUERZO PARA DECANTAR EL PROCESO YA REALIZADO, Y RECTIFICAR LAS DESVIACIONES EN QUE PUDIERA HABERSE INCURRIDO, EN CUANTO A LA DOCTRINA, BASES Y TECNICAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, PARA DAR COHERENCIA, UNIDAD Y UNIFORMIDAD INTEGRAL AL SISTEMA.

LA VERDAD NO ESTA DADA DE UNA VEZ PARA SIEMPRE, Y CADA VEZ QUE SEA NECESARIO RECTIFICAR CON SOLIDOS FUNDAMENTOS, EN BENEFICIO DE LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA COMUNIDAD, ES CONVENIENTE HACERLO SIN VACILACION.

EL PROCESO DE MODERNIZACION QUE LLEVA A CABO ESTE GOBIERNO ESTA DESTINADO A OBTENER EL MAYOR PERFECCIONAMIENTO POSIBLE SIN APEGARSE A FORMALISMOS TRADICIONALES, TEORIAS ACADEMICAS O CONCEPCIONES FORANEAS QUE NO SE AVENGAN CON EL ESPIRITU DE RENOVACION DE NUESTRA SOCIEDAD Y UN NUEVO ESTADO QUE ESTA EN PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION.

EN RELACION CON ESTA MATERIA EL SEÑOR JEFE DE ESTADO HA INSTRUIDO A CONARA PARA EVITAR LA REGLAMENTACION EXCESIVA QUE CARACTERIZA A LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS TRADICIONALES Y BUROCRATIZANTES QUE SE ESTAN CORRIENDO EN ESTE PROCESO DE MODERNIZACION. UNA REGLAMENTACION FRONDOSA MATA LA INICIATIVA Y ENTORPECE LA ACCION. ADEMAS, ANQUILOSA LOS ORGANISMOS, RIGIDAMENTE SUJETOS A MOLDES Y FORMAS.

ES PREFERIBLE SEÑALAR NORMAS AMPLIAS Y GENERALES , QUE SIENDO SUFICIENTEMENTE PRECISAS Y PROTECTORAS DE LOS VALORES E INTERESES FUNDAMENTALES, DEJEN ABIERTO EL CAUCE DE LA INICIATIVA CREADORA Y PERMITAN UNA RENOVACION CONSTANTE DE LAS TECNICAS Y PROCEDIMIENTOS.

EN ESTE SENTIDO SE POSTULA QUE DENTRO DE CADA SERVICIO PUBLICO PARA FINES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LEGALES SOLO INTERESA LA APROBACION DE LOS NIVELES SUPERIORES DE CADA UNO DE ESTOS. LA DEFINICION DE SU ESTRUCTURA INTERNA DEBERIA SER FACULTAD DEL PROPIO JEFE DE SERVICIO, CON LA APROBACION DEL MINISTERIO RESPECTIVO, DENTRO DE LAS DOTACIONES MAXIMAS APROBADAS POR LA LEY DE PRESUPUESTO. SE ESTIMA QUE ES RESPONSABILIDAD DE LOS JEFES SUPERIORES ESTUDIAR Y PROPONER MEDIDAS PARA UNA MAS ADECUADA ORGANIZACION INTERNA Y PARA UN FUNCIONAMIENTO MAS EXPEDITO Y EFICIENTE DE LA INSTITUCION A SU CARGO.

EN EL CAMPO DE LAS EMPRESAS ESTATALES, SEAN ESTAS DE SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES, PRODUCTORA DE BIENES, DE SERVICIOS, DE COMERCIALIZACION Y/O DE INTERMEDIACION FINANCIERA, SE HA ESTABLECIDO QUE SE REGISTRAN POR LAS NORMAS DEL DERECHO COMUN Y PARA NUESTROS FINES SOLO INTERESAN LOS MECANISMOS DE SU CREACION, SUPRESION Y RELACIONES A TRAVES DE LOS ORGANISMOS CORRESPONDIENTES CON EL GOBIERNO.

2. REFORMA FUNCIONAL.

EN EL CAMPO DE LA REFORMA FUNCIONAL INTERESA A LA REFORMA ADMINISTRATIVA LA NORMATIVA LEGAL Y ESTRUCTURA DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y SU COORDINACION FUNCIONAL.

EL OBJETIVO PRIORITARIO DE LA RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA ES LOGRAR UNA DESBUROCRATIZACION INTEGRAL, QUE ROMPA LOS ANTIGUOS ESQUEMAS Y DE, AL SISTEMA ADMINISTRATIVO, UN CARACTER GERENCIAL, CON LA INICIATIVA CREADORA, DINAMISMO EJECUTIVO, Y RESPONSABILIDAD CONCIENTE DEL AGENTE POLITICO AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD Y DE LOS GRANDES OBJETIVOS NACIONALES.

EN ESTE CAMPO, POR INSTRUCCIONES PRESIDENCIALES CONTENIDAS EN LA DIRECTIVA ANTEDICHA, ESTA COMISION NACIONAL, CON LA COLABORACION DE LOS ORGANISMOS PERTINENTES ESTUDIA LOS PROYECTOS DE DECRETOS LEYES QUE PERMITAN EN EL PRESENTE AÑO SUPERAR LOS ACTUALES DOCUMENTOS EJECUTIVOS, REPRESENTADOS POR DECRETOS Y RESOLUCIONES, DE FORMATO Y ESTILO RIGIDOS, Y SUBSTITUIRLOS POR SIMPLES ORDENES DE SERVICIO, EN QUE LOS JEFES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DISPONGAN DIARIA O PERIODICAMENTE SOBRE LAS MATERIAS DE SU COMPETENCIA, MEDIANTE DOCUMENTOS CONCENTRADOS Y SIMPLES, DE EJECUCION INMEDIATA Y AMPLIA DIFUSION. ESTA MEDIDA DE APLICACION GENERAL NO SE OPONE A CONSERVAR LA FORMALIDAD DEL DECRETO EN CASOS EXCEPCIONALES, EN QUE LA NATURALEZA O TRASCENDENCIA DE LA MATERIA ASI LO REQUIERA.

OTRA META URGENTE DEFINIDA ES EL INSTITUIR UN SISTEMA DE RACIONALIZACION DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, DE CARACTER FUNDAMENTALMENTE TECNICO, QUE PERMITA REALIZAR LAS FUNCIONES Y CUMPLIR LAS DECISIONES CON LA MAYOR RAPIDEZ Y

EXPEDICION, MEDIANTE ACTUACIONES SIMPLES Y DIRECTAMENTE ORIENTADAS AL OBJETIVO PERSEGUIDO. SE TRATA DE SUPERAR LA COMPLEJIDAD, LOS FORMALISMOS Y LAS TRAMITACIONES INUTILES, QUE AUN PREVALECE A PESAR DE LOS MULTIPLES INTENTOS REALIZADOS HASTA EL MOMENTO. ESTE SISTEMA DEBE SER ENCABEZADO POR LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, Y SIN INCURRIR EN NUEVOS GASTOS O AUMENTOS DE DOTACIONES, DEBE TENER SU CONTRAPARTE EN UN FUNCIONARIO DE ALTO NIVEL PROFESIONAL EN CADA MINISTERIO, SERVICIO Y REGION, DE TAL MANERA QUE, BAJO LA DEPENDENCIA JERARQUICA DE CADA UNO DE LOS ORGANISMOS MENCIONADOS Y LA COORDINACION TECNICA DE CONARA OPERE COMO UN TODO EL SISTEMA DE RACIONALIZACION ADMINISTRATIVA, CON TECNICAS COMUNES Y CON UNA UNIDAD DE DOCTRINA, PARA REMOVER DEFINITIVAMENTE LOS EXCESOS BUROCRATICOS DE LA TRADICIONAL GESTION ADMINISTRATIVA, QUE ES PRECISO SUPERAR, ACORDE CON LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL GOBIERNO.

EN DIRECTA RELACION CON ESTA MATERIA, SE DARA ENFASIS ESPECIAL A LA RADICACION Y DELEGACION DE FACULTADES. EN ESTE SENTIDO S.E. SEÑALO EN LA DIRECTIVA PARA LA REFORMA QUE CONSTITUYE UN MAL PROFUNDAMENTE ARRAIGADO EN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO EL INCOMPENSABLE AFAN DE LOS JEFE SUPERIORES DE CONCENTRAR UN PODER FORMAL, REALIZANDO DIRECTAMENTE O SANCIONANDO CON SU PROPIA FIRMA TODAS LAS ACTUACIONES DEL RESPECTIVO ORGANISMO, LO QUE RETARDA Y ENTORPECE SU GESTION. ES CONDICION ESENCIAL DEL VERDADERO JEFE DISTINGUIR ENTRE LO FUNDAMENTAL Y LO ACCESORIO, ENTRE LO QUE DEBE DECIDIR PERSONALMENTE Y LO QUE PUEDE Y DEBE DELEGAR. SI ASUME CONCENTRADAMENTE TODAS LAS TAREAS, NO SOLO DESATIENDE Y DESCUIDA LO ESENCIAL, SINO QUE, ENTORPECE Y DEMORA INNECESARIAMENTE LA GESTION ADMINISTRATIVA.

EN ESTE SENTIDO, ES PRECISO INCENTIVAR EL SENTIDO DE RESPONSABILIDAD DE LAS JEFATURAS INTERMEDIAS, PARA QUE ASUMAN UNA ACTITUD POSITIVA FRENTE A ESTA MODALIDAD, QUE REPRESENTA UN ESPECTRO MAS AMPLIO Y DINAMICO EN EL EJERCICIO DE SUS PROPIAS FUNCIONES.

COMO LO EXPRESA LA DIRECTIVA PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL 1980, HA LLEGADO EL MOMENTO DE CONCEBIR SOBRE NUEVAS BASES, UN MODERNO SISTEMA DE PERSONAL, QUE RESGUARDE EQUILIBRADAMENTE LOS DEBERES Y DERECHOS DE LOS FUNCIONARIOS, CONFIGURANDO UNA CARRERA ADMINISTRATIVA, QUE PREMIE EL MERITO Y EL ESFUERZO, PERMITA UN EXPEDITO ENLACE ENTRE EL PERSONAL Y LA AUTORIDAD Y CREE LOS INCENTIVOS NECESARIOS PARA ESTIMULAR Y DIGNIFICAR LA SACRIFICADA Y, A VECES INCOMPRENDIDA, MISION DEL SERVIDOR PUBLICO.

EN SINTESIS, SE PRETENDE EVITAR QUE LA ADMINISTRACION DETENGA LA ACCION EN PERJUICIO DE LA COMUNIDAD EN GENERAL Y DE LOS PARTICULARES RECURRENTE, PARA TRANSFORMARLA EN UN INSTRUMENTO DE ACCION DIRECTA Y EXPEDITA PARA EL LOGRO DE LOS SUPERIORES OBJETIVOS Y POLITICAS NACIONALES.

3. LA REGIONALIZACION.

POR SU DIRECTA RELACION CON EL TEMA CENTRAL DE ESTE ENCUENTRO DE ALTO NIVEL, SE DARA ESPECIAL ENFASIS AL NUEVO SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL, QUE SE VIENE IMPLEMENTANDO EN NUESTRO PAIS EN FORMA GRADUAL Y SOSTENIDA DESDE EL 11 DE JULIO DE 1974, FECHA EN QUE SE PROMULGARON LOS DECRETOS LEYES N° 573, DE RANGO CONSTITUCIONAL Y N° 575, QUE DIERON INICIACION OFICIAL AL PROCESO DE REGIONALIZACION,

COMO RESULTADO DE LOS ESTUDIOS TECNICOS REALIZADOS POR CONARA CON EL APOYO DE DESTACADOS EXPERTOS NACIONALES, CIVILES Y MILITARES, QUE CONJUGARON ARMONIOSAMENTE SUS RESPECTIVAS ESPECIALIDADES Y CONOCIMIENTOS.

ESTE PROCESO, ES SIN LUGAR A DUDAS, UNA DE LAS MAS SIGNIFICATIVAS REALIZACIONES DEL GOBIERNO MILITAR Y CONSTITUIRA EL MAS SOLIDO PILAR Y BALUARTE PARA LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD Y LA PROTECCION Y RESGUARDO DE LA LIBERTAD, SANA ARMONIA Y DE LA CAPACIDAD CREADORA DE LA INICIATIVA PRIVADA, COMPLEMENTANDO EN LAS PROPORCIONES ADECUADAS LOS SUPERIORES INTERESES DEL DE SARROLLO Y LA SEGURIDAD NACIONAL.

LA REGIONALIZACION ES UNA CONCEPCION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEFINIDA POR LA CONSTITUCION Y LAS LEYES, A TRAVES DE LA DIVISION DEL PAIS EN GRANDES UNIDADES TERRITORIALES, DOTADAS DE INSTITUCIONES DE GOBIERNO, DE ADMINISTRACION PUBLICA, DE PARTICIPACION DE LA COLECTIVIDAD TERRITORIAL, DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL Y DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD; SON PARTES DE UN TODO, LIGADAS INTERNAMENTE DENTRO DE LA REGION Y CONECTADAS INTERREGIONALMENTE COMO ELEMENTOS DE UNA CONCEPCION NACIONAL SUPERIOR DE BIENESTAR COMUN. ESTA CONCEPCION NACIONAL OBLIGA A LAS INSTITUCIONES JUDICIALES, UNIVERSITARIAS, CULTURALES, Y OTRAS, A ADECUARSE A ESTA NUEVA REALIDAD.

LA ADMINISTRACION PUBLICA ES UN INSTRUMENTO DE GOBIERNO PARA LA EJECUCION DE LAS LEYES, PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS POLITICAS NACIONALES, PARA LA REALIZACION DE LAS ACCIONES POR LOS SERVICIOS PUBLICOS, PARA LA DETECCION DE LAS NECESIDADES DE LA COMUNIDAD Y EL PROCESO QUE CONLLEVE A SU SATISFACCION.

ESTE SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL EN APLICACION Y DESARROLLO CRECIENTE SIRVE A LA COLECTIVIDAD

TERRITORIAL, SIN DEJAR DE SER INSTRUMENTO PARA LA EJECUCION DE LEYES Y POLITICAS; SUS AUTORIDADES E INSTITUCIONES SON POLITICO-ADMINISTRATIVAS Y/O PURAMENTE ADMINISTRATIVAS.

SON POLITICO-ADMINISTRATIVAS EL INTENDENTE REGIONAL, LOS SECRETARIOS REGIONALES MINISTERIALES, LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES.

SON ADMINISTRATIVOS LOS JEFES DE SERVICIOS REGIONALES , PROVINCIALES, COMUNALES Y MUNICIPALES.

EL SISTEMA EN COMENTO SOBRE LA BASE DE LA DIVISION POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL PAIS TIENE RELEVANTE EXPRESION EN LA COMUNA, EN LA CUAL SE CONCENTRAN SERVICIOS A LA COLECTIVIDAD DE DIFERENTE NATURALEZA: LOS SERVICIOS PROPIAMENTE PUBLICOS Y LOS SERVICIOS DE NATURALEZA MUNICIPAL; IGUALMENTE LA PROVINCIA ADQUIERE UN ROL DESTACADO, COMO AMBITO GEOGRAFICO, EN EL DESPLIEGUE DE LOS SERVICIOS SOCIALES Y FUNDAMENTALMENTE VIVIENDA, SALUD, EDUCACION Y JUSTICIA SIN DEJAR DE SER UN IMPORTANTE MARCO DE REFERENCIA PARA OTRO TIPO DE SERVICIOS RELACIONADOS CON LA REGULACION ECONOMICA, CON EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA TERRITORIAL Y CON EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

IV - EL SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL.

DENTRO DE ESTE CONTEXTO ES PRECISO DESTACAR EL ROL FUNDAMENTAL QUE LE COMPETE AL SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL COMO UNA AUTORIDAD BASICA EN EL PROCESO DE REGIONALIZACION CHILENA. DENTRO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ES VOLUNTAD DEL SUPREMO GOBIERNO LOGRAR LA NECESARIA DESBUROCRATIZACION ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL A TRAVES DE LA RADICACION DE FACULTADES EN LOS NIVELES PERIFERICOS, LO MAS AMPLIA POSIBLE, DEBIDAMENTE COMPATIBILIZADAS CON LOS POSTULADOS Y TRADICION UNITARIA DE UN PAIS QUE COMO EL NUESTRO SE CARACTERIZA POR SU HOMogeneidad CULTURAL , ETNICA Y CIVICA.

AL RESPECTO CONARA VELA PORQUE TODO PROYECTO DE REESTRUCURACION MINISTERIAL ANTES DE SER APROBADO, ESTABLEZCA EN FORMA CLARA Y EXPRESA LA RADICACION DE ADECUADAS FUNCIONES EN LOS SECRETARIOS REGIONALES MINISTERIALES.

EN TERMINOS DE TECNICA 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 POLITICO-ADMINISTRATIVA DEL SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL PERMITE VISUALIZAR, EN NUESTRO ORDENAMIENTO POLITICO-ADMINISTRATIVO LAS DOS LINEAS FUNDAMENTALES PARA LAS ACTIVIDADES DE GOBIERNO Y DE ADMINISTRACION.

A) UNA LINEA VERTICAL, QUE SE REFIERE A LA SECTORIALIZACION O ACCION MINISTERIAL, LA CUAL DESCRIBE UN CAMPO MAS O MENOS ESPECIFICO DE ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE SER GOBERNADAS, LO QUE PERMITE UN ORDENAMIENTO FUNCIONAL PARA LA APLICACION DE POLITICAS Y NORMAS PARA LA RADICACION DE RESPONSABILIDADES Y PARA LA EJECUCION QUE CORRESPONDA A LA ADMINISTRACION PUBLICA.

B) UNA LINEA HORIZONTAL CORRESPONDIENTE A LA REGIONALIZACION, LA CUAL DELIMITA ESPACIOS GEOGRAFICOS Y CON SU ESTRUCTURA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION POSIBILITA EL DESARROLLO, LA PARTICIPACION DE LA COLECTIVIDAD Y PERMITE UN REAL CONOCIMIENTO Y UNA SATISFACCION ADECUADA A LAS NECESIDADES DE SUS HABITANTES, FACILITANDO LA DELEGACION EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.

LA DEFINICION DE ESTAS DOS LINEAS IMPLICA UNA PERMANENTE RELACION Y COORDINACION ENTRE LA ADMINISTRACION NACIONAL, SECTORIAL Y REGIONAL, LA CUAL PODRIA SUPONER EVENTUALES CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

PARA EVITAR ESTE PROBLEMA, SE HAN AFINADO MECANISMOS DE REGULACION EN LOS DIFERENTES NIVELES Y CONSTANTEMENTE SE EVALUA

ESTE PROCESO, PARA DETECTAR SITUACIONES QUE REQUIEREN SOLUCION A FIN DE QUE PROGRESIVAMENTE SE VAYA CONSOLIDANDO EN FORMA FLUIDA UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA. PARA ESTOS EFECTOS CONARA DE ACUERDO A LO DISPUESTO POR S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LOS PROGRAMAS MINISTERIALES 1980, PREPARA DISPOSICIONES LEGALES SOBRE LA MATERIA QUE SERAN INCLUIDOS EN LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

EN ESTE SENTIDO ES IMPORTANTE RECIBIR DE LOS PARTICIPANTES EN ESTE ENCUENTRO, TODAS LAS SUGERENCIAS QUE ESTIMEN PERTINENTES, PARA ENRIQUECER NUESTRAS VIVENCIAS EN ESTOS TEMAS, POR ESTAR USTEDES EN PERMANENTE Y DIRECTO CONTACTO CON LOS USUARIOS, CON LA REALIDAD Y CON LA PRACTICA DIARIA DEL FUNCIONAMIENTO DE ESTOS MECANISMOS.

A NIVEL NACIONAL LAS DECISIONES DE GOBIERNO CORRESPONDEN AL PODER EJECUTIVO - S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y DE LOS SEÑORES MINISTROS DE ESTADO EN SU RESPECTIVA ESFERA DE ACCION -, QUIENES VELAN POR EL DESARROLLO NACIONAL COMPATIBILIZANDO LOS INTERESES NACIONALES Y SECTORIALES CON LOS REGIONALES, PROVINCIALES Y LOCALES, DE MODO TAL DE MANTENER LA UNIDAD Y COHERENCIA DEL PROCESO DE DESARROLLO. ESTE ENFOQUE TRASLADADO AL NIVEL REGIONAL IMPLICA QUE LA COMPATIBILIZACION PERTINENTE CORRESPONDE AL INTENDENTE REGIONAL CON EL APOYO DE LAS SERPLACS Y DE LOS REPRESENTANTES SECTORIALES DE LAS REGIONES.

ESTA ES LA RAZON DE LA EXISTENCIA DE LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES. DICHOS ORGANOS TIENEN LA REPRESENTACION DE LOS MINISTERIOS EN LAS REGIONES, A FIN DE ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS POLITICAS NACIONALES DE CARACTER SECTORIAL Y, PARA ESTE MISMO EFECTO, REALIZAR LA COORDINACION DE SUS SECTORES EN EL NIVEL REGIONAL. PARALELAMENTE, SIRVEN COMO ELEMENTO DE APOYO A LA AUTORIDAD REGIONAL, A FIN DE LOGRAR LA COORDINACION ANTES REFERIDA Y DE TENER BAJO SU RESPONSABILIDAD LAS ACCIONES QUE LE ENCOMIENDEN LOS INTENDENTES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES Y PROYECTOS REGIONALES, ADEMAS DE CANALIZAR

LOS PROBLEMAS SECTORIALES-REGIONALES, RESOLVERLOS Y, DE NO SER POSIBLE SU SOLUCION, REPRESENTARLOS AL MINISTRO CORRESPONDIENTE.

SI CONSIDERAMOS QUE ES EN LOS NIVELES REGIONALES, PROVINCIALES 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 PUBLICO EN GENERAL, ES LA RAZON POR LA CUAL ES FUNCION DE GOBIERNO OIR E INTERPRETAR ADECUADAMENTE ESTOS REQUERIMIENTOS, PARA LO CUAL LOS MINISTERIOS DEBEN DESCONCENTRARSE, SUPRIMIENDO INSTANCIAS INNECESARIAS A TRAVES DE LA LINEA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS , LO CUAL ACONSEJA LA EXISTENCIA POR EXCEPCION DE SERVICIOS NACIONALES.

A LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES LES CORRESPONDE EJERCER EXCLUSIVAMENTE LA FUNCION DE GOBERNAR, NO TENIENDO COMPETENCIA PARA ADMINISTRAR LOS SERVICIOS PUBLICOS DEL SECTOR QUE ACTUEN EN SU JURISDICCION TERRITORIAL.

ES ASI ENTONCES QUE LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES TIENEN LAS SIGUIENTES FUNCIONES GENERICAS :

A) ADECUAR LAS POLITICAS NACIONALES A LA REALIDAD REGIONAL PARA SU CORRECTA APLICACION.

B) FORMULAR POLITICAS Y DICTAR NORMAS DE AMBITO SECTORIAL-REGIONAL ENMARcado EN LOS LINEAMIENTOS DE LAS POLITICAS NACIONALES DE SU SECTOR.

C) ASESORAR A LOS INTENDENTES EN LA FORMULACION DE POLITICAS REGIONALES PARA SU COMPATIBILIZACION CON LAS POLITICAS SECTORIALES.

D) CONTROLAR EL CUMPLIMIENTO DE ESTAS POLITICAS Y NOR
MAS POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRIVADAS QUE O
PEREN EN EL SECTOR A SU CARGO.

E) VELAR POR LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES Y AS-
PIRACIONES DE LA COMUNIDAD MEDIANTE LA SUPERVIGILANCIA DEL
ADECUADO FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS Y PRI-
VADAS QUE PRESTEN LOS SERVICIOS REQUERIDOS.

AL EFECTO, EL SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL AL IGUAL
QUE EL MINISTRO, NO SOLO ES LA AUTORIDAD SUPERIOR DE LAS INS
TITUCIONES PUBLICAS QUE ACTUAN EN EL O LOS SECTORES BAJO SU
DEPENDENCIA, SINO QUE TAMBIEN SU ACCION SE EXTIENDE A LAS AC
TIVIDADES QUE REALIZAN LAS PERSONAS NATURALES O JURIDICAS EN
FORMA INDIVIDUAL O MANCOMUNADA Y QUE NO NECESARIAMENTE FORMAN
PARTE DEL SECTOR PUBLICO.

POR DICHO MOTIVO SE DEBE EVITAR QUE EL SECRETARIO REGIO
NAL SEA A LA VEZ EL JEFE O DIRECTOR REGIONAL DE UN SERVICIO DE
SU SECTOR, PUES EN DICHO CASO, SE TRANSFORMARIA EN JUEZ Y PAR
TE, YA QUE AL ACTUAR COMO SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL LE
CORRESPONDE CONTROLAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS QUE AFEC-
TEN TANTO A SU SERVICIO COMO A LOS PARTICULARES Y RESOLVER LOS
CONFLICTOS QUE SE SUSCITASEN, ENTRE LAS ACTIVIDADES DE SU SER
VICIO Y LAS PRIVADAS. ESTA SITUACION OBVIAMENTE NO ES ACONSE
JABLE EN UN REGIMEN DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA COMO ES EL QUE
IMPLEMENTA NUESTRO GOBIERNO A TRAVES DE LA RACIONALIZACION AD
MINISTRATIVA.

EN MERITO DE LOS ANTECEDENTES SUSCINTAMENTE EXPUESTOS,
CONARA EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES ESTUDIA Y PROPONDRA
LA CONVENIENCIA DE MODIFICAR TANTO LAS DISPOSICIONES LEGALES
QUE SE REFIEREN A ESTA TEMATICA (DECRETO LEY N° 575 Y DECRETO

LEY N° 1608) COMO LAS INSTRUCCIONES GENERALES REFERIDAS A LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES INSERTAS EN LA CIRCULAR N° 3100/203, DE 1976.

A OBJETO DE CONCILIAR ASPECTOS TEORICOS CON LA REALIDAD PRACTICA SE EXPONEN ALGUNOS DE LOS ENUNCIADOS QUE SE ESTUDIAN PARA SER CONSIDERADOS EN LAS ATRIBUCIONES LEGALES QUE COMPETEN A ESTAS AUTORIDADES :

A) LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES SON LA RESULTANTE DE LA DESCONCENTRACION MINISTERIAL A NIVEL REGIONAL. POR TANTO, SON PARTE INTEGRANTE DE LA ORGANIZACION MINISTERIAL Y POR ENDE, SON LOS ENTES REPRESENTATIVOS DEL MINISTERIO EN LA REGION.

B) LOS SECRETARIOS REGIONALES MINISTERIALES DEBEN TENER SIMILARES COMPETENCIAS EN EL NIVEL REGIONAL QUE EL MINISTRO Y EL SUBSECRETARIO, TIENEN EN EL NIVEL NACIONAL.

C) SU RELACION JERARQUICA CON EL NIVEL MINISTERIAL SE CANALIZARA PREFERENTEMENTE CON EL SUBSECRETARIO RESPECTIVO. EXCEPCIONALMENTE, CUANDO UN MINISTERIO ESTE ORGANIZADO EN BASE A DOS O MAS SUBSECRETARIAS SU DEPENDENCIA DIRECTA SERA DEL MINISTRO, Y LOS TEMAS ESPECIFICOS LOS TRATARA CON EL SUBSECRETARIO RESPECTIVO.

D) TODOS LOS MINISTERIOS DEBEN DESCONCENTRARSE REGIONALMENTE CREANDO SUS RESPECTIVAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES, CON EXCEPCION DE LOS MINISTERIOS DE RELACIONES EXTERIORES, INTERIOR Y DEFENSA NACIONAL.

E) TODOS LOS CARGOS DE SECRETARIOS REGIONALES MINISTERIALES DEBEN SER DESEMPEÑADOS POR FUNCIONARIOS CON DEDICACION EXCLUSIVA, LO CUAL INHABILITARA PARA DESEMPEÑAR SIMULTANEAMENTE ESTE CARGO CON EL DE DIRECTOR REGIONAL DE ALGUN SERVICIO.

F) LAS PLANTAS DE LAS SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES DEBERAN IMPLEMENTARSE DISMINUYENDO LOS CARGOS CONTEMPLADOS EN EL NIVEL CENTRAL, CON LO CUAL, POR NINGUN MOTIVO, SE DEBERA INCREMENTAR EL GASTO FISCAL.

G) LOS SECRETARIOS REGIONALES MINISTERIALES DESARROLLAN EXCLUSIVAMENTE FUNCIONES DE GOBIERNO SECTORIAL. EN CUANTO A LA EJECUCION DE LAS ACCIONES EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD Y EN APLICACION DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DEBE PROMOVERSE FUNDAMENTALMENTE SU MATERIALIZACION POR EL SECTOR PRIVADO. SOLO CUANDO SEA REALMENTE NECESARIO QUE ESTAS PRESTACIONES SEAN REALIZADAS DIRECTAMENTE POR EL SECTOR PUBLICO, CORRESPONDERA ENTONCES LA RADICACION DE ESTAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS EN SERVICIOS REGIONALES, PROVINCIALES O LOCALES.

EN ESTE SENTIDO AL SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL LE CORRESPONDE PRINCIPALMENTE COORDINAR DENTRO DE SU SECTOR, LA ACCION DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS Y PRIVADOS DE LA REGION, DEBIENDO ADEMAS, SUPERVIGILAR Y FISCALIZAR LA ACCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS REGIONALES, Y EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS POLITICAS, PLANES Y PROGRAMAS SECTORIALES, COMO EN GENERAL LA MARCHA DEL SECTOR EN LA REGION. POR ESTA RAZON SU UBICACION JERARQUICA EN LA E.U.R. DEBE SER SIEMPRE SUPERIOR, O A LO MENOS IGUAL, A LA DE LOS DIRECTORES REGIONALES O PROVINCIALES DE SERVICIOS DE SU SECTOR, CUANDO ESTEN REPRESENTADOS EN SU AREA JURISDICCIONAL.

EN RESUMEN EL SECRETARIO REGIONAL MINISTERIAL ES LA AUTORIDAD SECTORIAL EN LA REGION, DE LA MISMA FORMA QUE EN EL NIVEL NACIONAL LO ES EL MINISTRO. LOS SECRETARIOS REGIONALES MINISTERIALES SON DIRECTOS COLABORADORES DEL INTENDENTE EN EL NIVEL REGIONAL, COMO LO SON LOS MINISTROS EN RELACION A S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, A NIVEL NACIONAL.

V - EL ROL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO Y SU RELACION CON OTROS SECTORES Y CON EL NIVEL LOCAL.

ANTES DE CERRAR ESTA EXPOSICION, NO PODRIA DEJAR DE REFERIRME AL CASO CONCRETO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, QUE FUE EL PRIMER MINISTERIO EN APLICAR LAS POLITICAS DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, TANTO EN SU ORGANIZACION INTERNA COMO EN SUS SISTEMAS OPERATIVOS, MEDIANTE LA APLICACION DEL SISTEMA "LLAVE EN MANO".

SIN EMBARGO, ES OPORTUNO SEÑALAR, QUE AUN SUBSISTEN ALGUNAS DUPLICIDADES DE FUNCIONES DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, CON OTROS MINISTERIOS, COMO EL DE OBRAS PUBLICAS, Y EN ESPECIAL CON LAS MUNICIPALIDADES.

AL RESPECTO LA NUEVA LEY DE RENTAS MUNICIPALES, DECRETO LEY N° 3.063, DE RECIENTE DICTACION EN SU ARTICULO 38° ESTABLECE TEXTUALMENTE QUE :

"LAS MUNICIPALIDADES DEBERAN DESTINAR PREFERENTEMENTE"
 "LOS RECURSOS DE ESTE FONDO A CREAR, MANTENER Y PRESTAR SER"
 "VICIOS A LA COMUNIDAD LOCAL. ADEMAS, PODRAN TOMAR A SU CAR"
 "GO SERVICIOS QUE ESTEN SIENDO ATENDIDOS POR ORGANISMOS DEL"
 "SECTOR PUBLICO O DEL SECTOR PRIVADO, EN ESTE ULTIMO CASO "
 "ATENIENDOSE AL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD; COMO ASIMISMO,"
 "PODRAN DESTINARLOS AL FINANCIAMIENTO DE OBRAS DE ADELANTO "
 "LOCAL. "

"DENTRO DEL PLAZO DE CIENTO OCHENTA DIAS EL PRESIDENTE"
 "DE LA REPUBLICA DEBERA DICTAR UN REGLAMENTO QUE CONTEN"
 "GA NORMAS SOBRE LAS SIGUIENTES MATERIAS : "

"A) PROCEDIMIENTO PARA PERFECCIONAR LA TRANSFERENCIA "
 "DE SERVICIOS, SUS ACTIVOS, RECURSOS FINANCIEROS Y DE PER- "
 "SONAL, AL SECTOR MUNICIPAL. "

"B) DETERMINACION DE REGIMEN ESTATUTARIO DEL PERSONAL "
"DE LOS SERVICIOS QUE SE TRANSFIEREN. "

"C) ESTABLECIMIENTO DE NORMAS ESPECIALES DE ADMINISTRA"
"CION FINANCIERA APLICABLE A LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS. "

ESTE MANDATO DE LA LEY NOS IMPONE LA NECESIDAD DE ESTUDIAR EN EL MAS BREVE PLAZO LAS MEDIDAS CONDUCENTES A DELIMITAR LOS AMBITOS DE COMPETENCIAS ESPECIFICAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO Y DE LAS MUNICIPALIDADES.

ES PRIORITARIO ASIMISMO, AGILIZAR Y SIMPLIFICAR LAS TRAMITACIONES QUE DEBEN CUMPLIR LOS PARTICULARES, PARA INCENTIVAR LA INICIATIVA PRIVADA EN LOS CAMPOS DEL URBANISMO Y DE LA CONSTRUCCION, RADICANDO IDEALMENTE EN UNA SOLA ENTIDAD, TODAS LAS ACTUACIONES QUE EL USUARIO DEBE REALIZAR EN TODOS LOS ASPECTOS VINCULADOS A LA CONSTRUCCION.

ES ESTA LA RAZON PROFUNDA DE LA VERDADERA DESBUROCRATIZACION QUE ESPERAMOS CONSOLIDAR ESTE AÑO, EN SUS METAS ESSENCIALES.

PARA ESTOS ESTUDIOS, CONTAMOS CON EL APOYO TECNICO DE LAS AUTORIDADES PERTINENTES, Y PEDIREMOS, ADEMAS, EL CONCURSO DE LOS ORGANISMOS PRIVADOS ESPECIALIZADOS EN ESTAS MATERIAS, A FIN DE ESCUCHAR SUS PROBLEMAS Y EXPERIENCIAS DEDUCIDAS DE SU DIARIO CONTACTO CON LA ADMINISTRACION. EL OBJETIVO PERSEGUIDO ES LOGRAR AGILIZAR AL MAXIMO LA PRESTACION DE SERVICIOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD TODA, DESTINATARIO FINAL DE LA EXISTENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

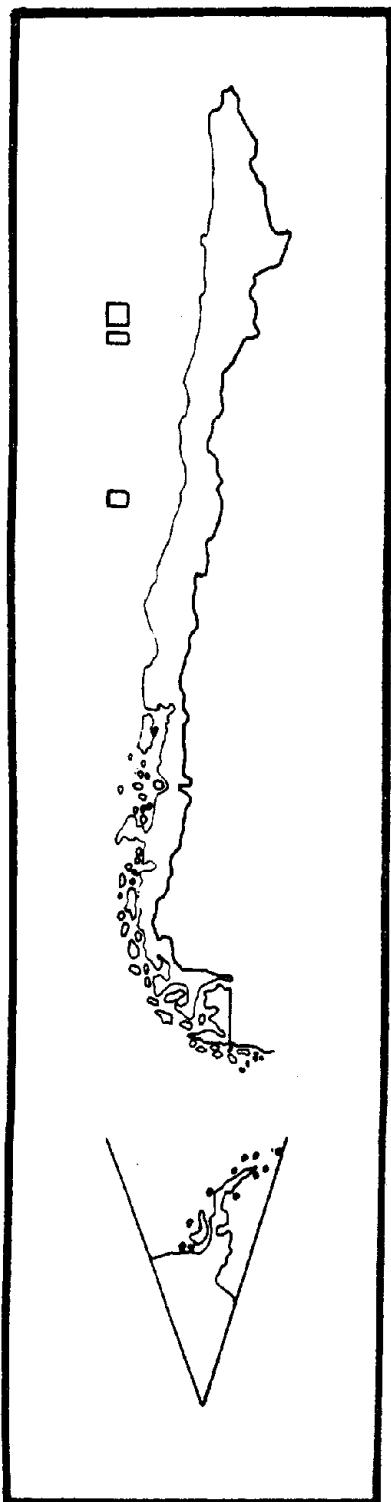
VI - CONCLUSIONES.

ES PRECISO ENTENDER QUE ESTAMOS PASANDO DE UNA CONCEPCION TRADICIONAL, APEGADA A FORMAS OBSOLETAS DE PENSAMIENTO Y DE VIDA, HACIA UNA ETAPA NUEVA, HACIA UNA CONCEPCION HASTA AHORA NO APLICADA DE LO QUE HA DE ENTENDERSE POR LA GESTION DE GOBERNAR Y LAS RELACIONES FUTURAS ENTRE EL GOBIERNO Y LAS COMUNIDADES SECTORIALES Y TERRITORIALES. ESTE GIGANTESTO ES FUERZO CONTRA EL CENTRALISMO ABSORBENTE QUE HEREDAMOS DEL PASADO NOS ESTA ABRIENDO LAS PUERTAS A UNA PAULATINA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA, EN DETERMINADOS NIVELES Y CIRCUNSTANCIAS, DEBIDAMENTE INSERTAS EN UN ESTADO UNITARIO.

ESPERAMOS QUE EN UN FUTURO NO DISTANTE ESTE PROCESO REGIONALIZADOR PERMITA QUE TODO EL POTENCIAL ECONOMICO Y MORAL DE CHILE, HASTA HACE POCO TAN DESAPROVECHADO, PUEDA CONTINUAR DESARROLLANDOSE VIGOROSAMENTE Y SER PUESTO AL SERVICIO DE CADA UNO Y TODOS LOS HABITANTES DE NUESTRO PROMISORIO PAIS.

SANTIAGO DE CHILE, 21 de Abril de 1980.

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



"INTERES PUBLICO Y ADMINISTRACION
TERRITORIAL".

JUAN BARRIENTOS VIDAURRE
Coronel de Ejército
Vicepresidente de CONARA

COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
C O N A R A

EL INTERES PUBLICO Y LA ADMINISTRACION TERRITORIAL.

JUAN BARRIENTOS VIDAURRE
Coronel de Ejército
Vicepresidente de CONARA

I.- INTRODUCCION.

En esta primera reunión de Gobernadores Provinciales, hemos querido confrontar, dentro de la delimitación geográfica-política respectiva, aspectos teóricos y prácticos, que dicen relación con el contenido y alcance de lo que se da en llamar el "interés público" y la "administración territorial", aplicados en nuestra realidad.

No se nos escapa la amplia cobertura del término "interés público", el cual más que un mero vocablo, es un concepto y por serlo no admite una definición precisa, siendo además un tema en el cual se centran investigaciones de tipo filosófico o científico social, en que participan diferentes disciplinas y connotados autores lo reelaboran y lo enriquecen constantemente, con nuevos aportes.

Como el "interés público" tiene que ver con aspectos comunes de la vida social y como normalmente es declarado por el gobierno, casi no se advierte la necesidad de una cuidadosa definición. Todos tenemos una idea acerca del funcionamiento de nuestra sociedad, del gobierno, de la administración pública, de la economía nacional. Todos tenemos, también, nuestro especial punto de vista acerca del funcionamiento del gobierno comunal, de la administración provincial y del gobierno regional y más aún, tenemos una claridad meridiana en todo lo que se refiere a nuestros intereses privados o particulares, así tengan que ver con nuestro status en la comunidad, con nuestros recursos económicos, con nuestras expectativas en la vida, con el mejoramiento de la calidad de la vida al nivel familiar o de la comunidad, etc.

Desde otro punto de vista, nos parece importante el "interés público" en su alcance territorial y en el esquema de valores de la comunidad que se trate, dentro de la delimitación político-administrativa que se le ha dado y la sensibilización que sus administradores deben tener hacia los requerimientos y demandas que la colectividad plantee en materia de intereses locales.

No está demás, a mi entender, el tratar de explicitar el término "comunidad", desde un punto de vista sociológico, para lo cual, por su valor de síntesis, me limitaré a transcribir el párrafo sobre "Sociedad y Comunidad", extraído del ELY CHINOY, Introducción a la Sociología-Paidós, Buenos Aires, páginas 61 y 62.

"SOCIEDAD Y COMUNIDAD".

"El mejor punto de partida para el análisis de los grupos sociales es "
"la consideración del grupo más inclusivo, la sociedad misma. Cuando "
"se la considera más como un grupo que como una trama de relaciones o "

"un sistema de instituciones, la sociedad comprende a todos aquellos " "que "comparten los elementos y condiciones básicas de una vida en " "común".

"Desde una perspectiva un tanto diferente, la sociedad es un grupo en " "el cual están presentes todas las instituciones necesarias para la " "existencia individual y colectiva. Dentro de este grupo que todo lo " "abarca se podrá encontrar la multiplicidad de los grupos formados por " "los hombres en el curso de su vida colectiva.

"Cuando se considera a las sociedades en función de su situación geográ- " "fica, se emplea con frecuencia el término *comunidad*. Anteriormente es " "te vocablo se refería en especial a grupos pequeños, de gran cohesión: " "la banda primitiva, el pequeño pueblo, la aldea rural. En cierta me- " "dida, esta acepción se ha mantenido hasta el presente, pero el enfo- " "que que tiende a prevalecer es el que considera a la comunidad como " "un grupo cuyos componentes ocupan un territorio dentro del cual se " "puede llevar a cabo la totalidad del ciclo vital. Es evidente que es " "te enfoque de la comunidad abarca un amplio margen de grupos sociales " "localizados territorialmente, que van desde la pequeña comunidad rural " "aislada hasta la comunidad metropolitana, la nación, y en principio " "aunque todavía no es un hecho, lo que a veces recibe el nombre de co- " "munidad internacional. Claro está que las comunidades pueden también " "formar parte de una comunidad mayor, como ser los pueblos, las aldeas " "ciudades y regiones que componen una nación. Por un lado, podemos " "considerar a éstas partes de un todo más amplio como comunidades, por " "el hecho de que sus componentes se distinguen de los de otras comuni- " "dades, y, por el otro, porque dentro de ellas puede desenvolverse to- " "talmente el quehacer de la vida humana. Los hombres pueden nacer, " "criarse, educarse, casarse y procrear, ganarse la vida y divertirse " "tomar parte en actividades religiosas y políticas, morir y ser ente- " "rrados, todo esto dentro de sus fronteras. La circunstancia de que " "la vida dentro de una comunidad pueda depender o ser influida en for- " "ma decisiva por el mundo que la rodea, no altera el hecho de que mu- " "chos aspectos de la existencia humana pueden encontrarse enteramente " "dentro de sus límites sociales y territoriales".

Nuestro planteamiento, en el desarrollo de este mini-ensayo se centrará en el ámbito territorial de la provincia, visualizada teóricamente, en los considerandos del D.L. N°1317 de 31 de Diciembre de 1975, como una "unidad geográfica dentro de la región, con características propias de índole poblacional y de actividades económicas predominantes, dotada de un centro urbano principal". Este mismo Decreto Ley previene sobre la necesidad de compatibilizar los conceptos de región y provincia, de acuerdo a la realidad económica, social y demográfica vigente. Obvia mente cabrán en este trabajo referencias a la región y muy especialmen te a la comuna, la cual conceptualmente no está claramente definida en el D.L. N°1289, de 1975 "Ley Orgánica de Municipios y Administración Co munal"; pero se avanza algo más en los considerandos del D.L., en trámí te, que reformula y crea comunas en el país, donde se expresa lo siguien te: "se ha considerado a la comuna como unidad territorial básica, dota da de su correspondiente capital, cuyo ámbito espacial constituye el mar co donde se desenvuelven las actividades cotidianas de sus habitantes, cohesionados por lazos históricos, sociales y culturales que le confieren

características propias". La Municipalidad está claramente definida, jurídicamente en el Art. 1, del D.L. N°1289, cuando declara "Las Municipalidades son instituciones de derecho público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objeto es administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal".

Así planteado nuestro enfoque introductorio, trataremos de relacionar los temas fundamentales para aplicarlos, si es posible, a nuestra realidad social, económica y territorial.

II.- CONCEPTOS SOBRE EL INTERÉS PÚBLICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

Como se ha planteado en la introducción, el tema del "interés público", es objeto de estudio de variadas disciplinas y es en los Estados Unidos de Norteamérica donde economistas, abogados y científicos políticos más se han acercado a los puntos de vista que conforman nuestro propio concepto sobre esta materia. Considero de utilidad para los Gobernadores y Administradores territoriales de este Gobierno, tener una visión, aunque sea parcial e incompleta sobre este objeto de estudio interdisciplinario.

Del libro de CARL J. FRIEDRICH, "El Interés Público", que es una ordenada recopilación de opiniones de diferentes autores, podemos inferir, en muy breve síntesis, a lo menos los siguientes enfoques:

De los economistas.-

Cuando se plantean que el "interés público" es el conjunto de las utilidades individuales y que la satisfacción del consumidor es la pauta de la eficiencia del sistema económico; dicha eficiencia sería el "interés público" principal.

De los sociólogos.-

Cuando plantean que el "interés público" en una sociedad específica y en un momento determinado es el que se ajusta a las costumbres de la sociedad.

De los abogados.-

Cuando plantean que el "interés público" es el definido por las constituciones y las leyes.

Del cientista-político.-

Cuando iguala el "interés público" con procedimientos destinados a lograr un Gobierno mayoritario, con la debida protección a las minorías.

Del administrador público.-

Cuando radican el "interés público" en el cumplimiento de la ley y del reglamento; en la ejecución de los procedimientos legales administrativos y en la satisfacción oportuna y eficiente de los requerimientos que la comunidad plantea al gobierno a través de la administración pública.

Cuando se plantean el "interés público" como la clave esencial de cualquier política pública, en el sentido de resguardar los intereses relevantes del Estado y de la Sociedad.

Los conceptos entregados no tendrían mucho sentido si no planteáramos conjuntamente el problema de los intereses particulares, privados o auténticos. Estos intereses son también nuestros derechos, en los casos que la constitución y las leyes los hayan declarado y si no han cristalizado en leyes y reglamentos, siguen siendo nuestros particulares intereses, tan dignos de respeto como nuestros derechos. Algunos autores plantean que el "interés público" se opone al meramente privado y persigue la satisfacción de necesidades públicas, es decir de la comunidad. Otros autores plantean que el "interés público", es algo más que la suma de los intereses individuales. Pero lo más importante es destacar que el concepto de "interés público" tiene un amplio alcance en el tiempo, incluye los intereses de personas que aún no han nacido. Tiene que ver con la supervivencia de las generaciones futuras que heredarán nuestro territorio y plantea en sus variadas interpretaciones, el principio de la solidaridad de las generaciones entre sí, lo cual de hecho nos pone en el medio de la problemática ecológica y en el futuro territorial de la Nación.

Para seguir en esta línea de aclaración de conceptos, y ya al margen de las explicaciones teóricas, trataremos de definir el "interés público" como aquella política gubernamental, nacional, regional o municipal, que satisface al máximo los intereses de la comunidad involucrada, que se concibe y ejecuta mediante los procedimientos debidos y que tiene por finalidad última, evitar conflictos sociales destructivos.

Pero, ¿Que son y como se definen las políticas públicas mencionadas en la definición previa del "interés público"? En el ordenamiento jurídico-administrativo, es la constitución y son las leyes, en sus diferentes formas, las que definen la orientación del Estado y de la comunidad nacional. El gobierno, a través de los sectores (ministerios), las instituciones públicas y las regiones, administra el Estado, ejerce sus potestades ejecutivas y a través de las políticas sectoriales, declara estrategias para afrontar el desarrollo nacional o regional, emite las directivas e instructivos presidenciales, emprende la reforma administrativa y mediante los reglamentos, las instrucciones y las ordenanzas, establece metas, orienta, regula y, en general, gobierna a la comunidad nacional.

Entendemos que la gran mayoría de las políticas públicas, incluyendo las decisiones de autoridades territoriales pueden envolver intereses en conflicto; más aún, muchas decisiones de carácter nacional, regional o local, además de las consecuencias u objetivos previstos alcanzar por la ley o la autoridad, tienen un efecto emocional inmediato y general. A menudo, declaraciones y/o actos de los funcionarios públicos estimulan en la comunidad efectos emocionales que fluctúan entre la completa aceptación, la indiferencia y en algunos casos, un violento rechazo a las decisiones.

Dentro de esta concepción del "interés público"; surge la necesidad del líder, ya sea autoridad política, como intendente o alcalde, o funcionario administrativo, el cual debe caracterizarse por su capacidad de persuasión personal y su habilidad para negociar con grupos antagónicos, la búsqueda de soluciones que conlleven al consenso sobre determinadas materias o intereses en juego y que finalmente amenoren los eventuales efectos del conflicto y sus resultados finales sean aceptados como satisfactorios por la comunidad.

Obviamente, las materias en que se centra el "interés público" cubren todo el espectro de la vida social. La mayoría de los autores sólo destacan, en un muy especial aparte, lo que se ha dado en denominar el "interés nacional", el cual se refiere fundamentalmente a la concepción de la seguridad nacional y al rol de la nación-estado dentro de la comunidad internacional, el cual escaparía a nuestra finalidad que es analizar aspectos concretos políticos y administrativos del nivel provincial. No obstante, los "intereses públicos" mediante un esfuerzo intelectual, son clasificables y definibles; es posible encontrarlos en las "políticas sectoriales", en la "estrategia de desarrollo", en las "directivas e instrucciones presidenciales"; pueden ser de carácter "nacional", "regional", "provincial" o "comunal"; pueden ser encontrados en la "legislación positiva", en los "reglamentos" y en las "ordenanzas", pueden provenir de demandas planteadas por la comunidad a la administración pública y al gobierno, lo cual viene a ser el "interés del público", pueden ser permanentes o temporales; finalmente deben ser atendidos, definidos y satisfechos y si conllevan conflictos de intereses deben ser resueltos por las autoridades correspondientes al sector, al nivel territorial o a la institución respectiva.

Empleando la vía del ejemplo; cuando el documento denominado "Políticas sobre Planificación y Cultura", de ODEPLAN, establece como "deseable un aumento significativo de nuestra población", pero al mismo tiempo declara que "el estado no tomará medidas para lograr una disminución o aumento de la tasa de natalidad más allá de la libre decisión del grupo familiar", no plantea a la comunidad ningún problema de "interés público", ni tampoco de "interés nacional", el estado no prevee conflicto social grave y concede preeminencia al "interés individual" ante la problemática planteada. Diferente sería la situación si el estado decide actuar y declara un aumento de asignaciones familiares o préstamos habitacionales para familias numerosas o una substancial rebaja tributaria, en ese caso cabría plantearse un conflicto de intereses, ante el impacto presupuestario, ante la demanda prevista al sistema de seguridad social, ante el costo que podría significar al empleador, ante la presión que afectaría al sistema educacional y de salud, todo lo cual conllevaría a la definición de una "política pública".

Cuando se plantea la cuestión laboral y posteriormente se define un código del trabajo y un sistema de seguridad social, cabe la discusión de un problema de "interés público", ya que se introducen en la problemática, los intereses de los consumidores, injustamente olvidados muchas veces, los intereses de la empresa, los intereses de los trabajadores y los intereses de los desempleados, ante esta situación el estado debe definir el "interés público", en el cual se deben considerar los intereses en juego, tratará de satisfacerlos y evitará un conflicto social.

Cuando el gobierno ante la demanda de los consumidores decide rebajar hasta un 10% los aranceles de los automóviles económicos para hacer este medio de locomoción, asequible a un mayor número de ciudadanos se plantea un problema de "interés público" y al mismo tiempo, un conflicto que hay que solucionar con la participación de las partes; los eventuales compradores de autos económicos que esperan una substancial rebaja; las empresas armadoras y sus trabajadores satisfechos con la situación imperante; el gobierno imponiendo sus puntos de vista a través de la negociación. He aquí un caso evidente que caracteriza el "interés público".

III.- EL INTERES PUBLICO, LA PARTICIPACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION TERRITORIAL.

En una época no muy lejana, sufrí al igual que muchos otros lectores, el impacto del libro titulado "Los Límites del Crecimiento", elaborado bajo el patrocinio del Club de Roma, por el MIT, en el que se examinaba en el contexto mundial las interdependencias e interacciones de cinco factores críticos: el crecimiento de la población, la producción de alimentos, la industrialización, el agotamiento de los recursos naturales y la contaminación. Al margen de la pertinencia y/o validez de sus observaciones; siempre he considerado adecuada una gráfica, denominada de perspectivas humanas, en que se plantea que, en general, la mayoría de la población tiene sus intereses fundamentales al nivel familiar y del vecindario; que otros grupos menores ven una área más amplia, la ciudad, provincia o región, país; que muy pocos tienen una perspectiva global que se proyecte a un futuro muy lejano y a otros países; obviamente las perspectivas en tiempo y espacio de una persona dependen de su cultura, experiencias y la urgencia de los problemas a que se enfrente en cada nivel.

La mayoría de las personas necesita primero haber resuelto los problemas en una área reducida; para después transferir sus intereses en una área más amplia.

El Gobierno de Chile, y muy especialmente S.E. el Presidente de la República y los Miembros de la Honorable Junta de Gobierno, que iniciaron el proceso de regionalización político-administrativa del país, juntamente con CONARA, en las primeras decisiones y posterior legislación se plantearon las siguientes consideraciones:

- a los particularismos socio-territoriales de regiones, provincias y comunas, que en algún momento pudieran crear un conflicto de intereses, obligando al gobierno a adoptar decisiones de "interés público", especialmente en lo referido a sus delimitaciones político-administrativas. Existía la conciencia de que delimitaciones geográficas históricas, al ser reestudiadas y/o modificadas podían provocar fuertes movimientos de lealtad, los cuales en sí, eran positivos al significar el despertar del alma de una comunidad aparentemente adormecida por el sistema político vigente antes del 11 de Septiembre de 1973.

- a la fijación de objetivos comunitarios que permitieran, especialmente en los niveles provinciales y comunales, la definición de los intereses más inmediatos de más fácil identificación de la colectividad territorial. Nadie puede negar hoy día la fuerte

acción que organismos intermedios de acción social desarrollan a los niveles provinciales y comunales.

- a la "participación pública" (un aspecto no mencionado, hasta el momento en este trabajo, que juntamente con el "interés público" y las "políticas públicas" son de la esencia de la Ciencia Política contemporánea); como reconocimiento a las aspiraciones de participación de los ciudadanos, en los procesos de toma de decisiones que afectan a su futuro individual y social, en su delimitación geográfico-político más próxima, participando así en el camino hacia una nueva institucionalidad, hacia una nueva democracia que destaque la responsabilidad ciudadana en los problemas inmediatos de la comunidad, más que de las grandes cuestiones de la problemática política-ideológica, de alcance internacional que tras trocaron la vida institucional de Chile, antes del 11 de Septiembre de 1973.

El Gobierno ha enfatizado en el desarrollo de índole social y su estrategia acentúa los objetivos de erradicación de la extrema pobreza, fomento al empleo, redistribución del ingreso y postula un buen nivel de servicios básicos para la población en materias de educación, salud, vivienda, previsión social y nutrición. Al mismo tiempo, la regionalización a través de sus mecanismos legales, reglamentarios e institucionales provee los mecanismos para mejorar la colaboración estrecha del sector público y del sector privado, al nivel regional y comunal; este mismo Seminario propone entre sus temas de estudio el siguiente: "La participación de la comunidad a nivel provincial". Me pregunto si se hace lo suficiente para incorporar a la comunidad organizada o sin organización, a las tareas de la colectividad territorial, en la consecución de metas comunes y en la participación positiva para el mejoramiento de la calidad de la vida al nivel local o provincial.

Creemos comprender la realidad político-administrativa, el entorno geográfico y social en que se desenvuelve la acción de los intendentes, gobernadores y alcaldes de este país; comprendemos que la naturaleza económico-productiva, la dimensión demográfica, el clima, la distancia hacia y desde la Región Metropolitana, la accesibilidad a las vías de comunicación, la extensión de las provincias y/o comunas, el nivel de ruralidad o de urbanización, son en algunos casos, diametralmente opuestos y en todo caso, con mayores o menores diferencias de grado, con lo cual se hace difícil por un lado poder comparar y por otro, definir acciones más o menos uniformes, útiles a su administración.

Comprendemos que dentro de las regiones y aún dentro de las mismas provincias, existan diferencias, en términos de grupos sociales más o menos dinámicos, más o menos deprimidos, más o menos cooperadores y/o participativos, con mayor o menor nivel de capacidad económica, con mayor o menor nivel de capacidades profesionales o de líderes locales; no obstante, también creemos conocer las influencias sociales y en algunos casos los intereses individuales, que los pueden presionar; los intereses o utilidades individuales son legítimos, pero no son el "interés público" que es necesario declarar, cautelar y difundir por autoridades públicas.

En esta Región, en la que tenemos la suerte de conversar sobre estos temas, la acción del gobierno a través de un decreto supremo declara el "interés público" eminente con que considera el desarrollo de la actual provincia de Chiloé y de la nueva provincia de Palena (D.L. en trámite) lo cual corrobora la legislación especial para Chiloé contenida en el D.L. 889.

Como lo hemos dicho, muchas decisiones de nivel regional, provincial y local suelen ser cuestionadas por grupos o personalidades de la colectividad; pudiendo crear situaciones que obliguen en el ámbito de su jurisdicción a declarar el "interés público" o a participar en un debate en que el "interés público" tenga una importancia eminente. Trataremos de hacer un listado de decisiones que identifiquen materias de "interés público" que pudieren ser debatidas en los Consejos de Desarrollo Regional o Comunal; o en materias sobre las cuales correspondiera una decisión provincial del Gobernador. Nuestro énfasis será puesto en la provincia y en la comuna, delimitaciones que por excelencia representan la administración territorial.

El Gobernador Provincial participa en el Consejo de Desarrollo Regional, en los términos del D.L. 573 y 575. La nueva Constitución Política del Estado, de aprobarse, dejaría a una ley la resolución sobre el derecho a voto en los Consejos de Desarrollo Regional de los Gobernadores. En todo caso las materias de "interés público" están implícitas en los incisos 1,2 y 3 del Art. 11 del D.L. 575.

A esta altura y en este organismo, pueden surgir materias de "interés público" cuando por ejemplo una decisión técnica en lo sectorial afecta intereses locales, generando un conflicto que debe ser solucionado en primera instancia por las autoridades territoriales respectivas; en su defecto este conflicto de "interés público" debe ser solucionado a nivel sectorial o nacional; cuando la asignación de recursos por el F.N.D.R., no satisface las demandas de ciertos sectores de la provincia.

En otro plano, el Gobernador Provincial también se involucrará en materias de "interés público", de conformidad al Art. 26, inciso 6 del D.L. 575, cuando concierte acciones comunes con las Municipalidades y con otras instituciones públicas y privadas.

Por otra parte, los Arts. 24 y siguientes del proyecto de Decreto Ley sobre Ley Orgánica del Ministerio del Interior, también van definiendo el rol y el ámbito en el cual las acciones del Gobernador Provincial podrían originar materias de "interés público".

La mera enunciación de aspectos legales y reglamentarios, no definen claramente el rol del Gobernador Provincial ante materias de "interés público"; la enumeración y el estudio de casos en que se plantee el "interés público", tampoco es suficiente. La vida es siempre más ingenua que la ley o el reglamento.

El Gobernador ha sido designado por el Poder Ejecutivo para que lo presente y dirija una comunidad territorial. Además de su tarea fundamental de "mantenimiento del orden público", en su jurisdicción,

la que deriva de las facultades delegadas por el Ministerio del Interior y el Intendente Regional, así como las que tiene por diferentes leyes, le definen un rol básico que desempeñar, al encontrarse al frente de una comunidad que espera de él satisfacciones o "utilidades", que no hubiera pretendido de un Intendente Provincial tradicional, de antes del 11 de Septiembre de 1973.

En el universo provincial, coexisten municipios urbanos y rurales; diferentes actividades económicas, empresarios privados, funcionarios públicos, tribunales de justicia, diferentes organizaciones intermedias, consumidores sin organización, propietarios, profesionales, estudiantes, agrupaciones religiosas, grupos de ciudadanos extremadamente pobres, etc.; todos los cuales se mueven tras diferentes intereses. Ante ellos el Gobernador tiene el poder institucional; pero cuando el problema planteado requiere resolver antagonismos humanos o sociales para alcanzar alguna meta de "interés público", habrá que considerar algunas de las siguientes recomendaciones; que someto a la reflexión de Uds.

1) Debida consideración al mejoramiento de la comunicación social en los niveles regionales, provinciales y locales. Creemos que en muchas circunstancias no se sensibiliza suficiente y eficientemente a la opinión pública local, en materias de "interés público", especialmente cuando políticas sectoriales del Gobierno son de interés regional o cuando decisiones regionales son de interés provincial o local. La comunicación es un elemento básico de la participación social y un eficiente instrumento de Gobierno.

2) Limitar el uso del poder institucional del Gobernador, aún cuando sea legal; cuando se trate de definir "intereses públicos" de carácter local.

3) La persuasión personal que pueda efectuar el Gobernador o Alcalde, bien aplicada ante conflictos de intereses en la provincia o comuna, es un elemento político de la mayor importancia. Esta persuasión personal debe ser apoyada con excelentes relaciones públicas y debe conllevar dos condicionantes, a lo menos:

- eliminar la amenaza del uso del poder institucional conferido al Gobernador o Alcalde.
- eliminar la posibilidad, por remota que fuera, de que la autoridad pretende engañar o presionar indebidamente a la comunidad.

4) La persuasión social, aplicada en los organismos de participación por las autoridades y que hace posible el mantenimiento de canales de comunicaciones entre la comunidad y sus autoridades. También facilita la crítica constructiva y debe ser democrática, en el sentido que debe asumir la forma de una responsabilidad compartida y depende básicamente de la búsqueda sincera de pruebas objetivas, hechos, estudios. Lo útil para resolver conflictos de interés son los hechos, más que las opiniones.

No menos importante, es inducir a la comunidad en la solución de sus problemas inmediatos, a través de sus propios medios, estableciendo como norma la subsidiariedad de la acción de los gobiernos y administraciones locales.

5) Finalmente, recomendamos una acción persistente, en la negociación frente a grupos con intereses antagónicos entre ellos o antagónicos a la autoridad, en materias de "interés público" local; nunca debe producirse el estancamiento ni la suspensión de la negociación, incluso

es posible, transformar, variar, cambiar la materia de la discusión, no trasladar la decisión a niveles superiores, sino transformar el hecho, redefiniéndolo hasta lograr un consenso local sobre la materia, mediante una dirección inteligente.

IV.- CONCLUSIONES.

Finalmente, queremos destacar algunas ideas, que consideramos fundamentales en este nivel, que dicen relación con la movilización de voluntades en las colectividades territoriales, en torno a materias de "interés público", frente a las cuales el Gobernador tiene un rol preminente.

1) Que la regionalización, en su estructura institucional y territorial, es una creación fundamentalmente política y por lo mismo implica una lógica estructura de poder, pero con tendencia a la desconcentración en lo político-administrativo y con tendencia hacia la descentralización en la toma de decisiones, en materias de acción social de los grupos intermedios y en materias económicas, situando el poder de decisión en la gran masa de consumidores. Que en este innovador esquema de la sociedad chilena, hay un cambio trascendental que no ha sido lo suficientemente explicitado; en los gobiernos tradicionales los partidos políticos y los gobernantes pensaban sólo en los términos del corto plazo; sólo interesaban los votos del ciudadano, para mantener al alcalde, parlamentario o al gobernante en el poder; el gobierno no se preocupaba del futuro más allá de la siguiente elección y los gobiernos inestables se veían forzados a adoptar políticas deficientes para obtener resultados rápidos que mostrar a sectores más impresionables, muchas veces los menos informados de la comunidad nacional, las burocracias políticas centrales operaban en términos de circunscripciones de gran peso electoral, con olvido de las circunscripciones con escaso número de votantes. La posición de esta Comisión Nacional en la Constitución Política del Estado, en estudio, propicia la provincia como base de la representación de la eventual Cámara de Diputados; como representantes de la región, con las debidas consideraciones a las diferencias de las bases demográficas.

2) Que en términos de Gobierno y si aceptamos la especificidad de los términos "política" y "administración"; el gobierno provincial es fundamentalmente un nivel de gobierno interior y de supervigilancia a la administración interior, con lo cual puede, -porque tiene el tiempo disponible y no se compromete intimamente en la controversia de los "intereses públicos" al nivel territorial, que son más propios del Intendente Regional y del Alcalde, -liderar a la comunidad en las materias que dicen relación con el desarrollo social, con la protección del medio ambiente, la protección de los recursos naturales y muy especialmente desarrollando su accionar en la difusión y el compromiso de la comunidad con las grandes políticas diseñadas por el Gobierno Nacional.

3) Que el "centralismo", como tópico que alcanza todos los niveles de la opinión pública, requiere ser limitado o corregido en sus efectos más graves para la sociedad chilena; el crecimiento de la Región Metropolitana y su contraste con el despoblamiento, la pobreza y la carencia de medios de las comunidades más alejadas. Para lograr este objetivo es importantísimo impulsar, por las sedes universitarias o universidades existentes en las regiones, el estudio de la realidad social, cultural, institucional y económica de las regiones y provincias del país. Estamos conscientes que carecemos de informa-

ción suficiente sobre los comportamientos sociales de nuestros conciudadanos en decisiones de "interés público"; sabemos que existen muchos mitos y prejuicios que encubren a la realidad social objetiva, por lo cual se hace necesario profundizar los estudios científico-sociales en todas nuestras comunidades territoriales y adecuar el manejo político-administrativo a los resultados de estos estudios. Estamos conscientes que nuestra tradición histórica-jurídica fué asaz conservadora, con dos características predominantes; somos dados a copiar el viejo modelo cuando pensamos que creamos instituciones y al mismo tiempo, creemos que todo se soluciona a través de leyes; a modo de ejemplo, siempre pensamos que los títulos debieran haber sido de gobernadores regionales e intendentes provinciales, no obstante la tradición nos obligó a mantener las actuales denominaciones; pensamos que uno de los instrumentos para inducir la descentralización político-administrativa debe ser un serio impulso en la investigación científico-social.

4) Otra importante acción debe ser la movilización del Gobernador, en el campo de la racionalización de la administración pública. El servidor público no existe para satisfacer los ideales profesionales del servicio; ni existe para disfrutar de un mayor o menor ámbito de poder, haciendo servicios personales o discriminando en la atención al público; el servidor público, de cualquier nivel, está para servir a la colectividad toda, oportuna y eficazmente.

Esta Comisión Nacional, entiende que es necesario definir una estrategia de mayor profundidad para lograr una racionalización de los servicios públicos, incluyendo las municipalidades.

En este campo de acción complejo, con fuertes intereses de las instituciones centralizadas y rigidizado por un cúmulo de leyes y reglamentos, muchas veces entrabantes, la acción del gobernador provincial debe hacerse presente en la forma más dinámica, aún cuando concite fricciones con los funcionarios provinciales o centrales.

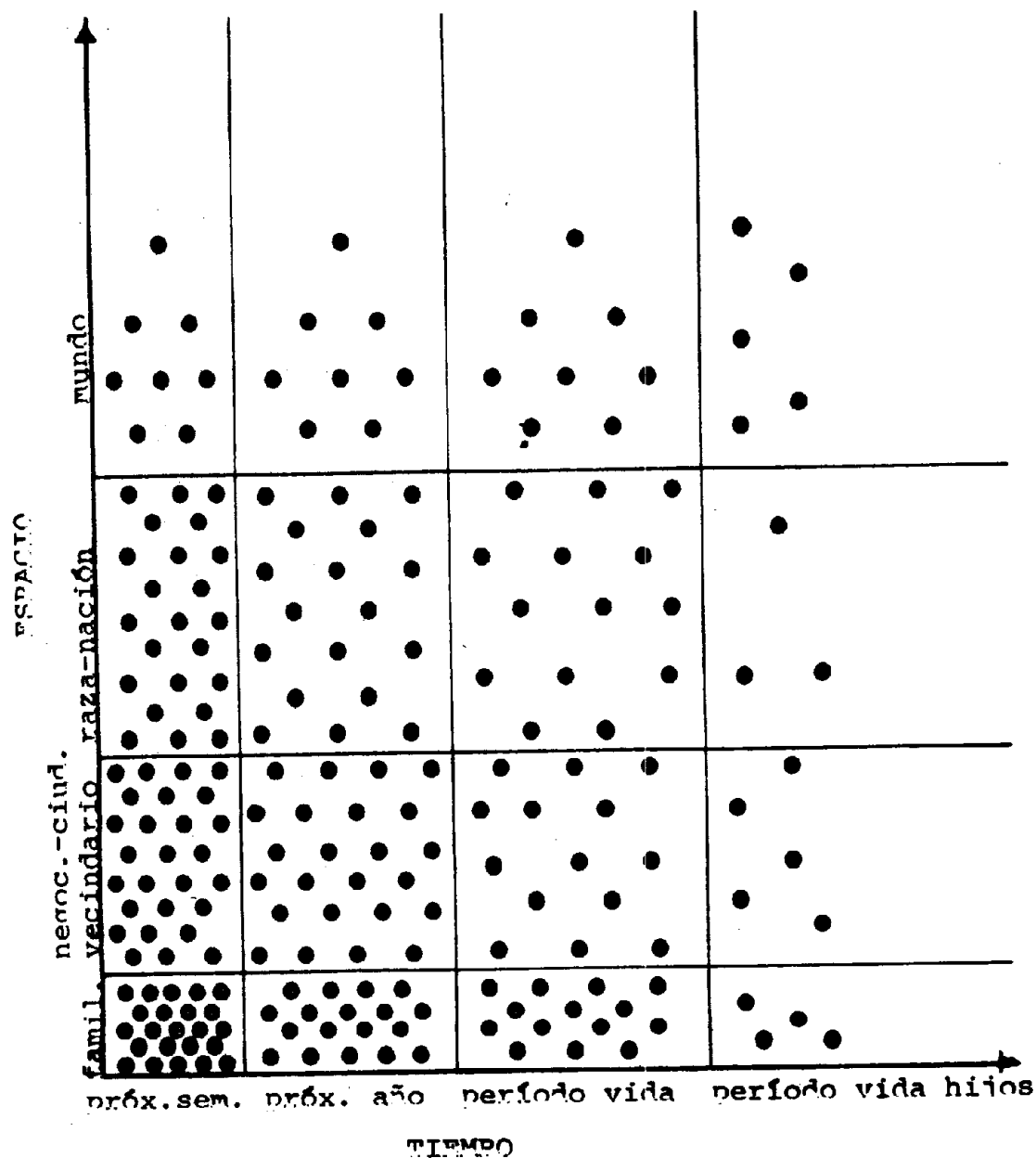
La noción de que servicios públicos prestados con oportunidad, imparcialidad y eficiencia, son la meta de una administración pública renovada, requieren de la acción imaginativa, persistente y ponderada del Gobernador Provincial.

VALDIVIA, 18 de Abril de 1979.-

ANEXO 1.

GRAFICA 1. Perspectivas humanas.

(Tomado del Libro "Los Límites del crecimiento",
Fondo de Cultura Económica. 1972.).



Aunque las perspectivas de los seres humanos varían en tiempo y en espacio, todo interés humano se localiza en algún punto de la gráfica tiempo-espacio. La mayoría de la población del mundo se preocupa por cuestiones que afectan únicamente a su familia o a sus amigos en un período corto de tiempo. Otros ven más allá y en una área más amplia -una ciudad o un país. Muy pocos tienen una perspectiva global que se proyecta a un futuro muy lejano.

PERTINENCIA Y GENERALIDAD DEL " INTERES PUBLICO "

Wayne A. R. Leys.

Tomado del Libro " El Interes Público "
co" Carl Friedrich Ed. Roble 1967.

Un exámen de la literatura reciente realizado entre 1958 y 1959 reveló varios significados distintos y generales que pueden atribuirse al término " el interés público ". Después de resumir los resultados de este examen, interpretaré los hallazgos con los métodos de emotivismo, pragmatismo, filosofía del lenguaje común y existencialismo. Los principios establecidos por estas interpretaciones antagónicas se hallaban implícitos en los debates de nuestra Sociedad (ASP-LP) en el año 1960, y espero que este capítulo identifique las cuestiones que necesitan un estudio más amplio.

El estudio realizado en los años 1958-1959 fue dirigido por Charner M. Perry y por mí bajo los auspicios de un comité de la Asociación Filosófica Estadounidense. Nuestros puntos de partida fueron dos ensayos escritos por los expertos en ciencias políticas, Frank J. Sorauf y Glendon Schubert, hijo, (1) en los que informaban acerca de la vaguedad y confusión existentes en torno al " interés Público " en el uso corriente del término. El señor Perry y yo examinamos antes que nada la literatura reciente y preparamos un resumen de nuestros descubrimientos. Dicho resumen se sometió a la atención de más de cien filósofos, abogados y científicos locales, setenta y cinco de los cuales respondieron con comentarios y críticas.

La conclusión a que llegamos fue un tanto diferente de las de Sorauf y Schubert. Realmente, las exposiciones inter-disciplinarias del " Interés Público " parecían poco satisfactorias; pero nuestra impresión fue que las dificultades no se debían a la vaguedad o a la variedad ilimitada de significados. Los autores contemporáneos, y la mayoría de nuestros corresponsales, fueron atribuyendo al " interés público " uno de los muchos significados generales y definibles que existen. Después de estudiar mucho los incompatibles vocabularios, pudimos reconocer un significado descriptivo y tres sentidos normativos.

(1) Sorauf " The Public Interest Reconsidered " , *Journal of Politics*, 19(Noviembre de 1957), pág.639; y de Schubert, " The Public Interest " in *Administrative Decision Making* , *American Science Review*, 51 (junio de 1957) págs. 346-368.

Dimos un informe acerca de estos significados, junto con los temas de discusión filosóficos, tal como entonces nos parecían, en un documento titulado *Philosophy and the Public Interest* (2). Los significados que identificamos fueron los siguientes:

1. Significado formal: Cualquier cosa que constituya el objeto de la acción gubernamental debidamente autorizada.
 - A. Concepción simple: la intención del rey o del parlamento.
 - B. Concepción pluralista: los objetivos sancionados por medio de cualquier proceso legal o político, suponiéndose que, en la realidad, las decisiones se toman en diversas formas y en diferentes lugares.
2. Significado substantivo: el objeto que debe buscarse en la acción gubernamental (o en la acción no gubernamental que sea en representación del poder gubernamental, o que sea aceptada en lugar de la acción del gobierno).
 - A. Concepción utilitaria o de conjunto: el papel predominante de los intereses particulares.
 - B. Decisión que resulta cuando se emplean los procedimientos adecuados.
 - i) Concepciones simples: el debido proceso legal, gobierno de la mayoría, etc.
 - ii) Concepciones pluralistas: la observancia de las reglas de procedimiento de cualquier proceso legal o político que lleve a ser causante de la decisión en un problema determinado.
 - C. Una concepción normativa del orden público (de Jouvanel, F. Knight Lippmann, etc.). Es difícil hacer una descripción justa de este concepto que tenga sentido para quienes no lo comparten.

Un cuarto significado normativo o real ha sido advertido por uno de nuestros corresponsales, aunque no lo catalogamos por separado en nuestro resumen por ser más vago que los otros tres:

Además de los mencionados términos técnicos (usos legales de "interés público") parece haber una genuina necesidad semántica de un contexto vago o de un marco de referencia inclusive. Dicho término es "cosa pública". Siempre que se intente darle un significado preciso y técnico, debe introducirse algún otro término o frase indefinida que tenga la virtud de la ambigüedad. Un análisis útil de este punto sería demostrar cómo y dónde son necesarios los términos ambiguos; creo que, en conjunto, éstos sirven para *identificar*, no para *definir*, un contexto o situación dentro del cual actúen el término "Público" y otras expresiones relacionadas. El "interés público" se ha usado en ese contexto indefinido, pero los teóricos y los tribunales se han visto

(3) Informe de Herbert W. Schneider en la obra de Leys y Perry, *Philosophy and the Public Interest*, pág. 31. Compárase el comentario de Peter Drucker en la misma obra: El *interés público* no es un término normativo en el sentido habitual de la palabra. Es lo que yo preferiría llamar un concepto de *organización*. Con esto quiero decir que ese término no me dice lo que debe ser la decisión: no es un concepto de lo que debe ser. Nos dice lo que es pertinente para la discusión y para la decisión.

obligados a darle un significado más preciso y limitado y, por lo tanto, se busca que algún término vago como "bienestar común", etc., nos sirva allí donde solía aplicarse "interés público" (3).

Los cuatro significados normativos tienden a aparecer en la literatura que aborda problemas privativos, pero sería erróneo dar por sentado que éstos están confinados dentro de los límites estrictos de la disciplina.

"El interés público" como una suma o interpretación liberal de los bienes y servicios es lo que discuten con frecuencia los economistas y filósofos. Los ensayos de Richard Musgrave y David Braybrooke (en este libro) figuran bajo esta rúbrica(4).

"El interés público" como el resultado de un procedimiento adecuado es frecuentemente el significado que le atribuyen los abogados y expertos en ciencias sociales. En la discusión del ensayo de Musgrave en la reunión de 1960, eran los científicos políticos los que parecían estar más preocupados por las teorías de los economistas acerca de la eficacia en elevar al máximo las utilidades. Y en la discusión del ensayo de Braybrooke, fueron los abogados los que originaron más disputas con su formulación. La concepción de procedimiento del "interés público" es explicada algunas veces llamando la atención hacia las dificultades que implica calcular y coincidir en el concepto del conjunto (la mayor felicidad, llevar hasta el máximo las satisfacciones del interés, el bien común y así sucesivamente.).

El significado de "orden público" o de "vínculo social" atribuido al "interés público", tal como lo explican de Jouvenel y Lippmann, (5) parece apoyarse en una impresión aún más marcada de las tendencias antagónicas y divisivas de la sociedad. Parece atraer a los hombres que no están seguros de que pueda contarse con que el "debido proceso legal" y el "dominio de la mayoría" funcionen en nuestros tiempos.

4) Naturalmente, Braybrooke trata de restringir el significado a algo menos que la suma total de bienes individuales, y, sin embargo, su significado "deflacionado" es una suma de intereses compartidos o compatibles.

(5) Bertrand de Jouvenel, *Sovereignty ; An Inquiry into the political Good* (1957), pág. 111. Walter Lippmann, *The Public Philosophy* (1955), págs. 41-42. En esas obras se pone de manifiesto un conocimiento de las divisiones políticas y de los métodos de acción no económicos que se requieren para impedir la guerra civil. Este tipo de refinamiento político no se pone de manifiesto en la antigua literatura socialista y en la exposición que se hace en nuestros días del interés público.

Véase el sencillo enfoque de las necesidades del "sector público" de la economía en la obra de John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (1958), Cap. 18. Entre los que se denominan a sí mismos liberales durante los treinta años pasados, no es raro encontrar la primera concepción (de conjunto) del interés público aplicada a las compañías comerciales y a las actividades económicas, mientras que a los problemas suntuarios se aplica una concepción de procedimiento del interés público. Me estoy refiriendo al entusiasmo mostrado por la reglamentación del comercio y a la rígida defensa de los derechos de expresión de reunión, de religión, etc.

El escepticismo filosófico contemporáneo.

Con excepción del tomismo y unos cuantos que repiten con aprobación las doctrinas de Platón, la filosofía contemporánea no ofrece gran apoyo a los descubrimientos acerca de los cuales hemos informado Perry y yo. Sugerimos que las discusiones interdisciplinarias del "interés público" serían menos difíciles si se definiesen unos cuantos conceptos generales. Pero la mayoría de los autores filosóficos modernos se han mostrado muy escépticos acerca de la posibilidad de definir generalmente los significados normativos. Los emotivistas y los existencialistas se han expresado en contra de la naturaleza cognoscitiva de tales términos, pero al final de sus exposiciones lo que se descubre con más frecuencia es la generalidad de las ideas prácticas. La generalidad de las ideas prácticas o morales ha sido atacada también por los pragmáticos, los partidarios de la doctrina de que las verdades fundamentales se adquieren por intuición, y los filósofos del lenguaje común.

Aunque generalmente los filósofos no llegan a decir que toda acción debe o debería sostenerse en una base de caso por caso (el punto de vista desilusionado de muchos políticos y gobernantes prácticos), dedican gran parte de su tiempo a escoger y completar las dos clases de generalizaciones morales que, en el pasado, han sacado acción de una base de caso por caso: 1) principios abstractos, tales como los que trataron de definir los filósofos griegos, y 2) estrategias generales de la historia (véase: los profetas hebreos, San Agustín, Hegel, Marx, etcétera).

Interpretación emotivista.

Trataré de interpretar ahora las discusiones corrientes del "interés público" desde el punto de vista del emotivismo, la teoría filosófica por medio de la cual algunos empiristas lógicos trataban de comprender las controversias permanentes en el dominio de la ética, de la política y de la religión. De acuerdo con esta teoría, uno de los componentes del significado o referencia de muchas palabras es una emoción, actitud o sentimiento que, por accidente histórico, ha sido asociado con las palabras en la experiencia de la persona que las usa. Tales significados emotivos son diferentes de los significados objetivos o verdaderos sobre los cuales se puede lograr una armonía científica haciendo predicciones, especificando un método de comprobación y realizándola.

El emotivista, al descubrir que un significado es emotivo, o bien deja de esforzarse por llegar a un acuerdo sobre el sentido del término emotivo, o intenta gestionar un acuerdo por medio de algún proceso no científico. Si está comprometido profesionalmente en la investigación científica, no buscará ya un significado científico para el término.

Sorauf y Schubert, los dos expertos en ciencias políticas mencionados antes, evidentemente se sintieron atraídos por una interpretación emotivista del "interés público", después de asegurarse de que los desacuerdos respecto a las definiciones iban a seguir existiendo durante algún tiempo. Sorauf concluyó su ensayo diciendo lo siguiente:

A pesar de todo, sus usos prácticos en la política estadounidense no añaden nada al valor del interés público como instrumento para el análisis político. Indudablemente, el interés público debe ser estudiado y testimoniado, pero únicamente como datos para la política, solamente como un factor en las decisiones políticas de muchos ciudadanos y autores de decisiones. Por supuesto, los expertos en ciencias políticas no deben pasar por alto la importancia de los criterios políticos generalmente usados, pero no necesitan adoptarlos para su uso particular.(6).

Schubert, comentando el ensayo de Sorauf y sus propios escritos sobre la materia, escribió lo siguiente :

Estos tres artículos, que son los resultados de dos investigaciones independientes, comparten una deducción común : existe únicamente una interpretación del interés público que promete ser de utilidad ya sea como guía para una adopción autorizada de decisiones, o para una investigación de la conducta. Esta interpretación define al interés público no como una realidad, sino más bien en términos de la estructuración de los procesos de adopción de decisiones.(7).

Perry y yo advertimos que Sorauf y Schubert estuvieron muy interesados en los esfuerzos de los científicos públicos por lograr descripciones precisas de los procesos políticos y legales. Obviamente, confiaban en que las generalizaciones o modelos descriptivos podrían mejorarse hasta el punto de lograr más valor predictivo para explicar y prever las decisiones resultantes de la acción recíproca de los grupos de interés y los grupos de presión. Algunos de nuestros correspondientes pensaron que existía cierta parcialidad o algún error en esta teoría del grupo de presión. Por lo tanto, Perry y yo fuimos inducidos a hacer el siguiente comentario, que, en mi opinión, revela una deducción a la que llegan muchos emotivistas:

Los teóricos que ven con escepticismo la posibilidad de aplicar la norma utilitaria recurren algunas veces al significado formal del interés público. Así pues, la alternativa para el punto de vista utilitario o económico parece constituir una deserción de alguna concepción normativa del interés público. Sin embargo, la alternativa lógica para el utilitarismo es la # 2-C(El interés público como el vínculo social del orden público).(8).

- (6) Sorauf, " *The Public Interest Reconsidered* "
- (7) Schubert, " *The Theory of the Public Interest* ", PROD (Investigación Política : Organización y Proyección), 1 (Mayo de 1958) , pág. 35
- (8) Leys y Perry , *Philosophy and the Public Interest*, págs. 44-45. Otro comentario sobre la desviación hacia el significado real o descriptivo, fue el de Arthur Murphy(pág.11): " Interés puede pasar por un término psicológicamente descriptivo.. Sin embargo(el interés público) es descriptivamente identificado, tal vez es un interés entre otros y la pregunta de por qué y dentro de qué límites tiene derecho a precedencia sigue sin respuesta. La idea del bien común que es claramente normativa, fue un intento por responder esta pregunta...El interés público es un intento por dar un significado descriptivo a esta idea, aunque pretendiendo para él una función normativa."

Un " interés público " puramente descriptivo o formal es un objetivo elegido por el gobierno, presumiblemente el resultado de una lucha por el poder. Esto no es lo mismo que el concepto normativo del " interés público " como el objetivo elegido siguiendo un procedimiento ; porque, si la concepción es normativa, prescribe los procedimientos. Este es el resultado del debido proceso, o de un procedimiento apropiado o legítimo, oponiéndose a todo procedimiento, sea el que sea.

En tanto, que el emotivismo nos lleva a preocuparnos de lo que, en realidad, deciden los autores de decisiones de facto, no ofrece ninguna guía general para la persona que no se ha resuelto y que está tratando de decidir cuál política es en " interés público ". Un ciudadano o un funcionario puede dedicarse a un estudio de descubrimiento y predicción de hechos, utilizando la definición formal : " El interés público es el objetivo que puede ser constante ". Esta misma persona puede tomar una decisión ética, de la siguiente manera : " Debo apoyar cualquier objetivo que en mi opinión pueda ser constante ". Puede sentir que ha eludido la responsabilidad de hacer una evaluación y comprometerse, pero, a pesar de todo, su evaluación y compromiso serán polémicos y emotivos.

Por ejemplo, un oficial de sanidad es comisionado por el poder legislativo para decidir cuáles peligros para la salud han de combatirse con la cuarentena. Una epidemia de disentería ambiana se descubre en una ciudad donde se está preparando una gran exposición. Se espera que el oficial de sanidad estudie el alcance de los riesgos y los compare con los beneficios que se obtienen de la exposición. Si la clausurase cuando se comunicase oficialmente un caso de disentería, indudablemente nadie apoyaría su decisión. Si espera hasta que se declaren miles de casos, sin duda perdería su cargo. En alguna parte, entre estos extremos, hay una frecuencia del mal que él podría citar y con la que podría lograr que se apoyase su decisión.

Aunque el oficial de sanidad puede dejarse guiar por un cálculo o predicción científico lleno de optimismo acerca de la incidencia del mal, que lo apoyaría para imponer una cuarentena, en realidad no ha evitado una definición normativa del " interés público ". Ha adoptado una variante de las definiciones normativas, la que cree que será aceptada por número suficiente de autoridades para permitirle actuar sin cometer un suicidio político. Esta variante sería censurada acremente por los médicos " no políticos " y muchos otros profesionales.

En el resto de este ensayo, limitaré la exposición a los problemas éticos o normativos relacionados con el " interés público ". Antes de poner fin a mis observaciones sobre la interpretación emotivista de la frase, permítaseme distinguir, tan sutilmente como sea posible, los problemas científicos acerca del " interés público ", a los que vuelven su atención muchos de los emotivistas.

Uno de ellos es el siguiente : ¿ Qué significa " el interés público " en las leyes positivas, en las decisiones de los tribunales y en otras acciones oficiales en las que se usan estas palabras ? ¿ Podemos hacer generalizaciones que resuman con precisión el uso oficial ? ¿ Va este concepto más allá del mantenimiento de la paz interna, la protección de los ciudadanos contra ciertas clases de peligros, y fines análogos ? ¿ Incluye la estabilidad monetaria ?

¿ Incluye el desarrollo económico? Este fue uno de los interrogantes a los que se dedicó Braybrooke (aunque ventiló también la cuestión normativa). Como sabe toda persona que conoce de leyes, las generalizaciones de esta clase son muy difíciles, ya que requieren muchas salvedades y excepciones. Dichas generalizaciones son una especie de estudio de los hechos, aunque es discutible que fundamentalmente puedan llegar a ser científicas (sistemáticas) (9).

Una segunda investigación de los hechos intenta determinar lo poderosas que son las motivaciones que llamamos "dedicación al interés público", cuando se distinguen de los intereses personales o privados. ¿ Que importancia tienen los intereses públicos para explicar los acontecimientos históricos? ¿ Tiene que tomarse en cuenta la inquietud por "el interés público" para hacer predicciones exactas de los acontecimientos futuros? (10).

Puede proyectarse cierta luz sobre estos problemas relativos a hechos por medio de investigaciones normativas dirigidas a precisar lo que podemos, y debemos, querer decir con "interés público", pero dichos problemas requieren hipótesis que se espera que sean verificadas. En la medida en que el emotivista logra limitar su investigación a las cuestiones de hechos, está eludiendo la cuestión ética; pero si ha de actuar, tendrá que adoptar una posición ética.

Cuando se comprenden las interpretaciones emotivistas del "interés público", se abriga la sospecha de que algunos emotivistas están justificando su evasión de la cuestión ética, poniendo el acento en las dificultades del problema de los hechos. El argumento insinuado parece ser poco más o menos éste: "Existe muy poco acuerdo sobre esta materia, y los documentos y medidas oficiales no son coherentes en el significado que atribuyen al "interés público"; por lo tanto, estamos bien advertidos de que no debemos perder tiempo tratando de aclarar el significado del *interés público*; en consecuencia, prestemos atención a los intereses personales y de grupo que constituyen una parte importante de los hechos verificables de la vida política".

Perry descubrió un punto débil en este argumento, cuando señaló que "interés" no denota un hecho observable y no es funcionalmente definible. Por tanto, el razonamiento que lleva a los escépticos a poner en tela de juicio la realidad de un interés "público", puede igualmente proyectar dudas sobre la imputación de un interés de grupo a un grupo.

(9) Véase de H.L.A. Hart, "Positivism and the Separation of Law and Morals" *Harvard Law Review*, 71 (febrero de 1958), pág.626.

(10) Aunque no está tratando de apoyar una interpretación emotivista, Gerhard Colm está abordando algunas de estas cuestiones de hechos en su ensayo "In Defense of the Public Interest", *Social Research*, 27 (Otoño de 1960) págs.295-307. Debe aclararse que no estoy afirmando que todos los estudios descriptivos sean realizados por emotivistas.

Podemos (dice Perry) conjeturar, aunque quizás no podamos probar, que en cualquier grupo, desde el más grande hasta el más pequeño, existe una mezcla de armonía y de pugna de intereses... Las dificultades no surgen únicamente de la referencia a los grupos. Se originan también porque estamos imputando una causa o motivo subjetivo a un actor, y en consecuencia, se presentan también cuando nos ocupamos en individuos. Si un vendedor, irritado por una observación descortés, ofende a un cliente importante, podemos suponer que descuidó su interés por dar rienda suelta a su temperamento, o podemos decir que la satisfacción que le produjo expresar su irritación fue más importante para él que la posibilidad de realizar una venta. (11).

Cuando discurro sobre las conclusiones de Schubert y Sorauf y las califico de "interpretaciones emotivistas", las identifico con la teoría emotivista por la que abogaban Carnap, Ayer y Russell en la década de 1930. Schubert y Sorauf no parecen conservar cierta curiosidad respecto a los procesos parcialmente racionales de persuasión, como Charles L. Stevenson cuando adoptó la frase "significado emotivo". Como explicó Stevenson:

... Al decidirme a usar el término, insistí, por lo tanto, a lo largo de mi obra *Ethics and Language*, en lo absurdo de condenar (persuasivamente) toda creencia, y en la necesidad de comprender que nuestras opiniones y actitudes mantienen una relación íntima y complicada. (12).

Mi comentario sobre la interpretación emotivista puede resumirse de la manera siguiente: Puede ser cierto que habitualmente el "interés público" está plagado de asociaciones emocionales accidentales. Puede también ser cierto que estas asociaciones aumentan las dificultades del análisis y la comunicación. Pero estos hechos difícilmente pueden ser motivos para descartar el "interés público" de los vocabularios teóricos por considerarlo "nada más que un rótulo pegado indistintamente a una miscelánea de compromisos particulares del momento" (13).

Determinación pragmática de la pertinencia.

Cuando el pragmatismo era un punto de vista predominante en las publicaciones filosóficas, parecía ser tan hostil a las ideas normativas generales como lo ha sido en años recientes el emotivismo. John Dewey fue destronando uno a uno los principios abstractos normativos.

Para alguien que se preocupe profesionalmente de la filosofía, hay mucho en su historia que resulta profundamente deprimente. Ve ideas que no sólo fueron naturales, sino de gran utilidad en su época y lugar nativos, figurando en contextos extranjeros de manera de formular defectos como si se tratase de virtudes y de dar una sanción racional a hechos brutales, y de oponerse a las supuestas verdades eternas con respecto al progreso.

- (11) Perry, reseñas de las obras *The Public Interest*, de Glendon Schubert y *Democracy and the Public Interest*, de Howard R. Smith, *Ethics*, LXXI (Octubre de 1961), pág. 64.
- (12) Stevenson "Meaning: Descriptive and Emotive", *Philosophical Review*, LVII (Marzo de 1948), pag. 136.
- (13) Schubert, *The Public Interest* (1960), pág. 223.

Se halla ante movimientos que podrían haber desaparecido en diferentes circunstancias tan casualmente como surgieron, que adquieren una persistencia y dignidad porque el pensamiento los ha tomado a su cargo y les ha dado nombres intelectuales. El testimonio de la historia es que pensar en términos generales y abstractos resulta perjudicial; eleva las ideas por encima de las situaciones en las que nacieron y las carga de amenazas para el futuro. Y en el pasado, el peligro ha sido mayor, porque los filósofos daban a entender que no estaban interesados en los problemas contemporáneos de la existencia, sino con la Verdad y la Realidad esenciales contempladas bajo la forma de la Eternidad (14).

Esta cita y muchas otras sugieren que Dewey evitaría toda ostentación simulada de las definiciones generales de una frase como "el interés público". El pragmatismo parecería ser el fundamental en el pensamiento aplicado caso por caso. En su obra *The Public and Its Problems*, Dewey definió parcialmente el interés público como el interés de los espectadores, pero dejó que la naturaleza del interés fuese determinada de un caso a otro.

Sin embargo, a medida que las primeras polémicas del pragmatismo retrocedieron en el pasado, la animadversión contra las abstracciones no oscureció para algunos de nosotros un conocimiento que es totalmente compatible con un vivo respeto por el pensamiento abstracto: la aclaración de los significados definiendo los problemas para los cuales son pertinentes las palabras. (15).

Reconstruidas así tan descuidadamente, un pragmatista tal vez no rechazaría al punto las diversas definiciones generales y normativas del "interés público". En realidad, podría eliminar algunas de las arbitrariedades existentes en las definiciones contrarias, definiendo las clases de problemas para los cuales resulta pertinente cada una de las definiciones (las clases de problemas que probablemente resuelvan cada uno de los significados del "interés público"), de la manera siguiente:

- A. "El interés público" como un bien común, una suma de intereses, las satisfacciones del interés llevadas al máximo, etc. Este significado es pertinente cuando los procedimientos de gobierno son problemáticos o se prestan a controversias. Por lo mismo, en la Convención Constitucional de 1787, se recurrió (en el preámbulo) a bienes o metas tales como la garantía de una tranquilidad interna, el mantenimiento de la defensa común, la promoción del bienestar general, etc. Así también en las grandes batallas por los procedimientos, como en la aprobación de la Ley Taft-Hartley, y en las gestiones por modificar dicha Ley, se usó como gúfa un tipo "conjunto" de "interés público". Asimismo, en el debate sobre el sistema de un solo partido en países que tienen

(14) Dewey, *German Philosophy and Politics* (1915), pág. 12.

(15) En otro lugar he llamado la atención hacia otro de los prejuicios de Dewey, no necesariamente relacionado con su idea de la índole de la pertinencia. Me refiero a su aversión por los métodos políticos y legales que no son "científicos", influidos por predicciones de las consecuencias, etc. Si uno cree que el pensamiento y la acción deberían resolver los problemas, no hay razón para negar que un ritual quizá no resolvería algunos.

proporciones muy elevadas de analfabetismo.

- B. Concepciones procesales del " Interés Público ". Este significado viene al caso cuando los bienes y las metas son antagónicos y aparentemente indiscutibles. Por lo mismo, en la concesión de un canal de TV u otros recursos naturales, a menudo el debate orientado hacia las metas se torna fútil. La solución del problema se buscará basándose en el procedimiento aceptado. Los funcionarios que han sido debidamente designados celebran audiencias prescritas por la ley. Si a una persona con derecho a ser escuchada se le niega una audiencia, si no se sorprende a los comisionados aceptando un soborno, si no se les descubre tomando parte en comunicaciones prohibidas, etcétera, se aceptará que su decisión es en el interés público, aun cuando prosigan las disputas sobre " los méritos " .
- C. " El interés público " como adhesión a un orden público, como vínculo social , etc. Este significado del " interés público " es pertinente a un problema en el que tanto las metas como los procedimientos son inquietantes y sujetos a controversia. El " interés público " significa ahora " esfuerzos de buena fe por llegar a cualquier tipo de acuerdo y evitar la guerra civil u otras formas de conflicto destructivo " . En las recientes dificultades judiciales a causa del problema de la integración racial de las escuelas, yo opinaría que lo que dicen de Jouvanel y Lippmann acerca del " interés público " empieza a tener sentido. En todo aquello que " el interés público " tiene algún significado en las relaciones internacionales, los negociadores de la guerra fría demuestran cierto respeto por un interés público de esta clase. Y en las antiguas regiones coloniales del mundo, a los colonizadores europeos y sus descendientes se les está obligando a una concepción " de orden público " , a medida que los políticos nativos anulan lo que se consideraba el debido proceso y los procedimientos adecuados (en el fundamento de que el proceso legal y la política propiamente dicha eran perjudicados en favor de los cultos y acaudalados invasores, y de su progenie.) .

El Interés público en el " lenguaje común "

Puede parecer que el pragmatismo de amplio criterio de los párrafos anteriores elude la dificultad que implica la generalidad. Hemos sustituido tres definiciones del " interés público " por una definición totalmente general, y hemos definido tres clases de problemas en los cuales son pertinentes , respectivamente, las concepciones definidas.

¿ Por qué detenerse en tres diferentes concepciones del " interés público " ? ¿ Por qué sólo tres contextos o clases de problemas ? ¿ Por qué no seguir , como lo hacen los filósofos del lenguaje común, hasta multiplicar las clases de problemas y contextos ? ¿ Por qué no seguir hasta multiplicar los modelos del " interés público " , hasta que se logre que toda la empresa de buscar una definición general socrática parezca ridícula ? ¿ Por qué no resignarnos con una larga serie de paradigmas o ejemplos, llamados todos " el interés público " a causa de un parecido familiar, pero diferenciándose en tantos aspectos que, en realidad, nos apoyamos en una

base de un caso por caso para nuestros juicios ? ¿ Por qué no distinguir entre los significados del " interés público " en prescripciones, avalúos, actuaciones, excusas, recomendaciones, elecciones y consejos ? Hay dos ejemplos que vienen al caso : Mención que acompaña un grado honorario para un funcionario del gobierno: " Ha consagrado su vida a servir el interés público " . Comisión del ferrocarril del estado : " El interés público requiere que la Compañía Ferroviaria ABC mantenga en servicio dos trenes de pasajeros por día, en cada una de las direcciones entre D y E " . El " interés público " de la mención no permite deducciones , en tanto que el " interés público " en el lenguaje funcional de la comisión del ferrocarril las permite.

Otro ejemplo es el significado variable que tiene el " interés público " durante la evaluación de actuaciones y políticas. Durante la parte final de la segunda guerra mundial, Donald Nelson fue el eje de una furiosa controversia en la Junta de Producción de Guerra. El tema de discusión fue concebido en aquella ocasión primordialmente en términos de la definición utilitaria del interés público. Ya que las fábricas y la mano de obra daban abasto a la demanda de municiones ¿ Sería útil al interés público permitir una reconversión a la producción de artículos de consumo civil ? El cálculo de los beneficios y los costos se abordaba rara vez, al igual que la probabilidad de desempleo e inflación en la época de la postguerra, la ruptura de la moral de guerra , etc. Después de terminada la guerra, esta controversia fue estudiada por una serie de expertos en ciencias sociales, algunos de los cuales en el curso de su investigación - cambiaron su evaluación de las políticas alternativas. Pasaron de una definición utilitaria del " interés público " a una definición de procedimiento. Se convencieron de que, por una serie de acciones e inacciones, el Señor Nelson había permitido que su autoridad se debilitase. Mientras que usando una definición utilitaria, los científicos habían simpatizado con el señor Nelson, ahora, con una definición de procedimiento, lo condenaban.

Si nos dejamos llevar de una a otra de las diferentes definiciones, dependiendo de la percepción de complejas circunstancias, ¿ No deberíamos tratar con cautela cualquier generalidad en el " interés público " ? El pragmatista dice que algunas situaciones problemáticas llegan a ser menos difíciles cuando la acción es dirigida por una idea de entre un grupo de ellas que difícilmente pueda catalogarse bajo el nombre de " interés público ". Además, no siempre parece ser el " interés público " la consideración decisiva, ni siquiera en los asuntos gubernamentales. (16).

Sin duda, no hay ninguna razón lógica para impedir que se dividan aún más las ideas acerca del " interés público " hasta que lleguemos a juicios particulares en situaciones de acción específicas. Pero tal multiplicación de las distinciones escolásticas pasaría por alto la diferencia entre las ideas gobernantes y las acciones que necesitan guía.

(16) Se encontrará un resumen de parte de los estudios de la Controversia de la Reconversión en mi obra *Ethics for Policy Decisions* (1962), Cap. 19 . La preeminencia variable del " interés público " como consideración política se hizo notar en el ensayo de Braybrooke.

Es cierto que las actuaciones, las políticas y las opciones prudentes varían infinitamente en la importancia que conceden a las normas ideales. En nuestro atolondrado mundo de valores y adhesiones antagónicas, hasta los hábitos más inviolables imponen únicamente obligaciones prima facie, como solía decir W. D. Ross. Pero el hecho de que en el caso particular, los juicios no puedan generalizarse, no es una buena razón para que se confundan los límites de las normas ideales. El simple hecho de que "el debido proceso legal", el "empleo completo" y la "buena fe" parecen sacrificarse oportunamente, en diferentes proporciones y en circunstancias variables, no es una buena razón para confundir el "debido proceso", etc. El hecho de que se decida que una política ineficiente y antieconómica es en el interés público, no es razón suficiente para negarse a definir la necesidad económica del interés público. El hecho de que acciones que, según las circunstancias, parezcan ser más en interés público que otras medidas alternativas, que protegen más los derechos de procedimiento, no demuestra que sea insensato definir los derechos de procedimiento en un interés público ideal.

Me parece que muchos de los ataques recientes contra la generalidad de las ideas normativas, olvidan la función de dichas ideas normativas y generales. Como dijo a entender C.D. Broad en su crítica de la ética de Kant, una norma moral es un criterio, no un mandato. (17). Para dirigir nuestras opciones infinitamente variables, necesitamos unos cuantos criterios, no únicamente uno ni tampoco una cantidad ilimitada de ellos.

Ambigüedad Existencialista.

Introduciré la interpretación existencialista del "interés público" volviendo atrás en el camino ya andado para regresar a la interpretación liberal del pragmatista. Recordaréis que el pragmatista trataría de definir el problema inmediato y determinaría de esa manera la pertinencia de una concepción del objetivo, de una concepción procesal, o de una concepción ordenada y de buena fe del "interés público".

Un existencialista afirma que no puede definir en forma inequívoca su problema. La situación de su acción continúa siendo ambigua, a pesar de sus esfuerzos. No puede encontrar un significado simple en aquello a que se enfrenta y en lo que trata de hacer. Existen varias probabilidades y elegir entre ellas es arbitrario.

Supongamos que usted es un funcionario estadounidense, empleado en una comisión de asistencia técnica en un país subdesarrollado. ¿Qué es lo que sucede? ¿Qué está usted haciendo? ¿Qué papel está desempeñando? Algunas veces, su tarea tiene para usted un aspecto y otras veces le parece diferente. He aquí las "historias" alternativas:

- (17) Broad, *Five Types of Ethical Theory* (1930), pág. 128. Otra manera de lograr este objeto es parafraseando un juicio familiar. Las siguientes preguntas son diferentes y requieren respuestas distintas:
- 1) En la situación inmediata, ¿Cuál acción será en interés público?
 - 2) En general, ¿Qué queremos decir con "Interés Público"?

1. Usted está participando en la industrialización de la humanidad, contribuyendo con su grano de arena a un cambio social de proporciones mundiales, que reducirá la pobreza y la enfermedad.
2. Usted está trabajando para la seguridad nacional de los Estados Unidos, contrarrestando las maniobras agresivas de los comunistas. Se espera de usted que obtenga resultados aun cuando deba violar las reglas del "conflicto de intereses" de su propio gobierno, con el fin de asegurarse la cooperación de un gobierno extranjero, en el cual el soborno oficial es más bien la regla, no la excepción.
3. Usted está conspirando con un grupo de potentados para retardar el cambio social.
4. Está comprometido en una lucha por la supervivencia de usted mismo y de su gestión, justificando las sumas asignadas para ese objeto y protegiendo su empresa de congresistas ávidos de éxitos.
5. Usted está consumiendo su vida, envejeciendo, acercándose al momento de la muerte; la tarea por la que usted se afana y se preocupa es tan transitoria como levantar un castillo de arena en la playa cuando hay marea baja. No tiene ninguna seguridad de que la "causa" a la que usted se ha entregado le esté dando alguna significación; no lo salvará de la destrucción y el olvido.

Supongamos además que usted descubre en las acciones de su superior algo que usted considera una estupidez y un despilfarro crasos. Le ha sugerido a su superior que sus acciones son contrarias al interés público, pero él lo ha rechazado de inmediato. Ahora, usted se pregunta a sí mismo si su dedicación al interés público le obliga a dar parte a Washington de su información tan perjudicial. (18)

- (18) Una serie de casos más o menos análogos se encuentran disponibles para su estudio. Algunos de los hombres que se rebelaron y se salieron del camino trazado han llegado a ser héroes, y algunos se convirtieron en chivos expiatorios. Toda persona que se atreve a entrar en el escenario político corre riesgos personales. Sin embargo no son los destinos personales los que nos interesan aquí. Lo que nos preocupa es la naturaleza del "interés público" y la medida en la que éste se concibe con orientación a las metas o a los procedimientos, dependiendo de los juicios que se hagan de los procesos históricos, de los cuales forma parte una actividad.
- En la historia de la administración pública tendemos a invocar una proposición del interés público orientado hacia las metas, cuando leemos la historia de un oficial naval como William Sims, saliéndose de los caminos trazados para asegurar una innovación vital para nuestra defensa nacional; o cuando leemos la historia de Harry Slattery, que hizo lo mismo para asegurar una investigación del Congreso al Teapot Dome (sobornos en concesiones petroleras). Pero tendemos a invocar una concepción de procedimiento del interés público cuando leemos la historia de Ewing Mitchell y sus quejas ante los congresistas acerca de sus colegas y superiores del Ministerio de Comercio.

Para hacer más ambigua aún su situación, usted no sabe con certeza hasta qué punto otras personas están de acuerdo con cualquiera de estas definiciones de su situación. Sus colegas, su familia, sus superiores de Washington, el Congreso, el electorado, los diversos elementos en el país subdesarrollado, el resto de la humanidad, ¿están con Ud., contra Ud., o son totalmente indiferentes? Usted tiene algunas pruebas, pero señalan en diferentes direcciones.

El existencialista no puede disminuir la ambigüedad de su problema, al menos antes del plazo fijado para la acción, y en consecuencia, no puede definir racionalmente "el interés público" ni otra cosa. Si de alguna manera una de sus decisiones implica sus inquietudes esenciales respecto a la vida o la muerte, hace un acto de fe y arbitrariamente se decide a hacer algo que supone que una de las orientaciones contrarias es la correcta. Nunca se libra de un sentimiento de ansiedad y de una sensación de responsabilidad por su elección, ya que no puede echar las culpas a la preponderancia de las pruebas o a un Dios dominante, o a alguna otra cosa.

Pero en cuanto ha librado un combate completo y apasionado, el existencialista puede surgir como una persona "auténtica", comprometida inalterablemente con un significado del "interés público" (o con alguna otra norma). En su crucial elección no hay ninguna ciencia y apenas alguna lógica. Los significados plurales del "interés público" siguen siendo un misterio. Pero habiendo llegado a una decisión final, después de eso el existencialista actúa con cordura (la cordura de elegir medios eficaces para alcanzar los fines escogidos) como si no hubiese ninguna duda de que sus metas son las únicas que podría elegir un ser racional.

Los existencialistas señalan un problema ético peculiar relacionado con el "interés público". "El público" no piensa mucho en "el interés público", y a veces puede demostrarse que "el interés poseído por el público" es probablemente contrario a "los mejores intereses del público" (19). De ahí que Gabriel Marcel pueda hablar acerca de un mundo dividido:

(19) Este contraste es el tema del artículo de C.W. Cassinelli, "Some Reflections on the Concept of the Public Interest", *Ethics*, 69 (Octubre de 1958), págs. 48-61 y de una crítica de William D. Zarecor, "The Public Interest and Political Theory", *Ethics*, 69 (Julio de 1959), págs. 277-280. Arthur Bentley expresó un extremo escepticismo respecto a un interés poseído por el público (como el que Rousseau llamaba "la voluntad general") en su obra *The Process of Government* (1908), págs. 370-371: "Cuando condenamos (el contubernio de ayuda recíproca) en principio, es únicamente para compararlo con un pretendido espíritu público puro que se supone gufa a los legisladores, o que debería guiarlos y que los pone en posición de dar su dictamen, con la serenidad de Job, respecto a lo que conviene más a todo el pueblo. Puesto que no hay nada que, literalmente, convenga más a todo el pueblo, siendo lo que son las batallas entre los grupos, la prueba resulta inútil, aun cuando realmente pudieran encontrarse dictámenes legislativos que no sean reducibles a actividades de grupos de intereses".

En el mundo cada vez más colectivo en que ahora vivimos, la idea de una auténtica comunidad va siendo más y más inconcebible.. Estoy en peligro de desorientarme , entre mi verdadera personalidad y el historial oficial que tiene el Estado de mis actividades..(20).

Y Hannah Arendt puede decir :

Lo que hace que la sociedad de masas sea tan difícil de soportar no es la cantidad de personas que comprende, sino el hecho de que el mundo entre ellas ha perdido su poder para mantenerlas unidas, para establecer relaciones entre ellas, y para separarlas... Por lo tanto, la bondad, como un modo de vida coherente, no sólo es imposible dentro de los confines del dominio público, sino que incluso lo destruye" (21).

Personalmente, no siento muchas simpatías por el existencialista agonizante, en especial cuando las personas cuyos problemas no son más que las preocupaciones del rico, adoptan una actitud de niño llorón. Debo admitir, sin embargo, que los existencialistas han enunciado el tipo de confusión que he encontrado entre los funcionarios del gobierno, la industria y las organizaciones obreras. En realidad, resulta inquietante darse cuenta de que nuestro mejor juicio, formado en los momentos en que nos encontramos con el espíritu más inclinado hacia las cosas públicas, es repudiado por el mismo público al que creíamos estar sirviendo.

Una manera de zafarse de esta confusión es dejar de pensar en términos muy generales , dedicarse a " La Ciencia De Salir del Paso Malamente" (22) . Comprometido con su gestión institucional y bajo el apremio de tener en consideración muchos valores además de un " interés público " ideal, usted toma decisiones mediante sucesivas comparaciones limitadas. Pero obviamente , algunos de nosotros tenemos dificultades para aceptar una actitud tan pluralista y pragmática. Como me dijo una persona hace poco tiempo : " Usted no hace más que andar de un lado a otro disparando sus armas " .

(21) Hannah Arendt, *The Human Condition* (1959), págs 48-69. Tales protestas contra lo impersonal de la vida pública , acompañan a menudo propuestas a favor de una diplomacia de " pueblo a pueblo ", de técnicas de informalidad y de " dinámica de grupo ", de " discusiones para resolver los problemas ", de un " rearme moral " , de más " artes liberales ", de reformas " radicales ", etc. Generalmente, los existencialistas se muestran escépticos al evaluar estas panaceas, pero a pesar de eso, no pueden adaptarse a lo impersonal de la vida pública.

(22) C.E. Lindblom, " The Science of " Muddling Thourgh " , *Public Administration Review* , 19 (primavera de 1959), págs. 78-88.

Conclusión

98.-

Ya hemos analizado algunos de los principales argumentos para ir descontando aseveraciones acerca del " interés público ". Los teóricos, que quieren ser científicos, han denigrado el " interés público " por considerarlo inaplicable y por no ofrecer una guía general. Lo han encontrado de una ambigüedad irremediable.

Estoy de acuerdo con los escépticos en que nadie puede formular un principio abstracto, llamado " el interés público ", que todos los hombres inteligentes estén dispuestos a aplicar por deducción a las decisiones políticas. Parece no existir ninguna definición sencilla que nos permita " demostrar " que el " interés público " requiere :

1. Medidas fiscales contra-cíclicas cuando el desempleo llega a un 4 por ciento.
2. La intervención gubernamental en huelgas de amplitud industrial o en la negociación colectiva que tienda a tener consecuencias inflacionarias ;
3. Regulaciones por zonas para proteger los intereses estéticos;
4. Dar preferencia a un renglón sobre cualquier otro en las demandas de presupuesto;
5. La reforma de los organismos reguladores porque al adoptar los reglamentos se dejen influir por las industrias a las cuales se aplican los controles reguladores.

Aun cuando existe una armonía general respecto al interés público en una actividad determinada, yo iría más lejos y diría que el interés público en otras actividades puede advertirnos que no insistamos en la satisfacción del interés público en el caso inmediato. Por ejemplo, las reglas " del conflicto de intereses " no deben ser tan estrictas como los votos monásticos de pobreza, castidad y obediencia. Un interés público en proveer de personal competente al gobierno justifica la tolerancia de una reserva y un financiamiento familiar como los que insisten los funcionarios competentes en que se les conceda como condición para aceptar el empleo.

Pero las demandas opuestas de los intereses públicos en diversas actividades, no demuestran la insensatez o la imposibilidad de articular esos intereses. Tampoco la improbabilidad de obtener un acuerdo absoluto sobre determinadas políticas públicas refuta la posibilidad de formular criterios o normas generales que puedan llamarse adecuadamente " el interés público ". Basándome en el estudio llevado a cabo por Perry y por mí, yo diría que hay tres significados que pueden atribuirse razonablemente al " interés público " como un conjunto de criterios para juzgar las medidas gubernamentales propuestas. Desde el punto de vista ideal, la acción gubernamental deberá :

1. Llevar hasta el máximo las satisfacciones de interés (utilidad),
2. Ser determinada mediante el debido proceso.
3. Estar motivada por un deseo de evitar conflictos sociales destructivos (buena fe).

Al juzgar sobre asuntos específicos de la política, muy rara vez es posible encontrar una alternativa que satisfaga los tres criterios en forma igualmente adecuada. Rara vez se pueden eliminar por completo todas las alternativas, menos una, afirmando que satisface las demandas del "interés público". Un intento pragmático por definir la naturaleza de la situación problemática, disminuye algunas veces nuestra inseguridad respecto a cuál de los criterios del "interés público" es el más pertinente. Pero en último extremo, los existencialistas tienen razón; hay un acto de fe, un empeño de la confianza, un compromiso. Como lo expresó más prosaicamente el ex-Presidente Coolidge (después de afiliarse a una compañía de seguros): "No se pueden correr riesgos con la vida".

Estoy admitiendo algo más que la existencia de desacuerdos (en consecuencia, de problemas políticos) acerca del "interés público" en algunas proposiciones políticas. Admito también que los seres humanos inteligentes no coincidirán en una opinión unánime respecto al "interés público" en algunas proposiciones políticas. Pero esta dificultad no justifica ciertos argumentos filosóficos expuestos recientemente, en el sentido de que un hombre cuerdo no tratará de definir lo que quiere decir con "el interés público" y que los debates políticos se tornan más confusos e inútiles con normas generales rigurosamente definidas.

El público y los servicios

(Extraído de H. Finer. "Teoría y Práctica del Gobierno Moderno". Ed. Tecnos S.A., 1964).

Hay una multitud de leyes y prácticas establecidas que dirigen y controlan los Servicios administrativos públicos. ¿Cuál es el resultado? ¿Qué producen? ¿Qué piensa el público del resultado y qué debe pensar?

En cada país hay un amplio organismo compuesto de hombres y mujeres que pertenecen al servicio profesional del Estado. En todas partes, con algunas excepciones, han sido bien educados, formalmente, en relación con sus deberes y a imagen de la industria no pública, y esto a pesar de los «profesores especializados» que viven de los exámenes. Ahora bien, esta educación, así como los textos que a ella se refieren, son totalmente apropiados para las tareas específicas que han de llevar a cabo, pues se trata de lograr un método de preparación adecuado y de una selección adecuada para el servicio público. Porque la realidad es que bajo la forma común de «público servicio», e incluso dentro de una serie de clases generales, las tareas son múltiples y cada una de ellas exige una determinada aptitud, una combinación diversa de «elementos del servicio», como diría un científico administrativo americano.

En la industria privada se supone que se da un proceso de selección continuo por competencia, así como una minuciosa adaptación respecto de las diferencias locales y personales del consumidor. El incentivo del beneficio, el peligro de una bancarrota y la estrechez (más bien limitación) de espíritu del hombre de negocios con frecuencia producen estos resultados. Sin embargo, los servicios públicos, locales y centrales, se refieren más bien a la producción de cantidades al por mayor de productos en serie al margen de las necesidades, que crean satisfacciones individuales en el amplio sector de los deseos particulares. Los progresos del último cuarto de siglo, tanto en el Estado como en la propiedad municipal y administración, no dejan lugar a dudas de que el campo de sus operaciones legítimas y útiles es muy extenso, y tan extensas como él son la variedad de formas en las que puede actuar; hay un control judicial, un control judicial-cum-administrativo, un control administrativo y una situación de propiedad y de actividad plenas, y dentro de esto hay algunas variedades con algunas diferencias sutiles, respecto de la administración completa en un departamento centralizado y la alta descentralización y las corporaciones cuasi-públicas¹. Las pruebas de capacidad han de ser, por consiguiente, diversas.

El empleado en el departamento de Colonias, el inspector de Educación, el director del departamento de Electricidad, el jefe de la División de Ahorros bancarios, el servicio diplomático, los investigadores de las actividades de Hacienda, etc., para cada uno de éstos hay un entrenamiento especial. Se ha procu-

¹ Cf. HERMAN FINER, *The T. V. A.: Lessons for International Application* (International Labour Office, 1944); y HERMAN FINER, *Municipal Trading* (Londres, 1941); también HERMAN PRITCHETT, *T. V. A. an Administrative Study* (Chapel Hill, 1943).

rado conocer su capacidad para aprender comprobada generalmente, y las condiciones de su carácter, como la honradez, necesarias para los servicios públicos. Esto no basta. La seguridad, la respetabilidad, el prestigio social, especialmente respecto de las grandes clases de los desheredados en una sociedad moderna, pueden haber sido suficientes en un mundo en el que sólo un 20 por 100 o cosa así de la población productora eran funcionarios civiles, y cuya iniciativa no tenía importancia principal; son insuficientes en un Estado dinámico.

Todos los funcionarios civiles muestran un gran celo, pero la ley y la naturaleza del servicio tienden a reducir este celo a esquemas rígidos y limitados. El regocijo de la aventura y la conquista ya no existen, pues los permisos legales y las prohibiciones que rodean a la tarea y al cargo aconsejan prudencia, a veces una verdadera misantropía. El *réglement* no sólo es una excusa para la pereza, sino que, realmente, la produce.

Además, la lentitud de las transferencias personales y de la circulación, así como el sentido de que hay un «establecimiento» que no puede ser alterado, engendra y alimenta el sentimiento de que se está en una rutina en la que no merece la pena descollar. El incentivo es nulo y en su lugar se da el descorazonamiento y el ocio, se vive, pero no se produce. Hay ejemplos evidentes de hombres al servicio del Estado, cuya pasión impersonal por su trabajo sobrevive a las tentaciones de una sociedad adquisitiva y a la pequeñez, comparativamente hablando, de su salario. Así, ocurre que el Estado, con frecuencia, está servido gastando una mitad o una cuarta parte, o incluso menos, de dinero del que puede obtenerse fuera de sus filas. Estos hombres y mujeres están en puestos claves, son de valor inestimable para los dirigentes de los departamentos, especialmente respecto de la generación más joven. Prestan a los hombres servicios públicos importantes, con una recompensa decente, no excesiva, y el talento que se necesita es mucho.

La responsabilidad pública produce una tendencia difícil de resistir. Es una superrutina y una superconsciencia. Al final, cualesquiera que sean las respuestas técnicas a las quejas técnicas, los servicios del Estado han de dar respuesta al público dentro o fuera de la rutina, en términos culturales o de civilización, de acuerdo con los hechos. Con frecuencia la respuesta cuantitativa que dan no convence al demandante u oponente y es por naturaleza poco persuasiva. Hay que dar una respuesta lingüística. Es decir, persuasiva, y como la oficina ha de responder de lo que hace se producen dos cosas: los informes van de funcionario en funcionario hasta llegar a la jerarquía de jefe, y cuando existen dudas no se aventuran al riesgo y se hacen informes, se guardan y se consultan como una garantía de justificación. El tiempo de la audacia, madre de la invención, está próximo a desaparecer.

El poder del Estado es inmenso, y bien sea un policía, un recaudador de contribuciones, o se trate de una licencia de automóvil, o inspector de investigaciones agrícolas, un operario del gas o un oficinista de pasaportes, siempre enfrenta a los ciudadanos con el inevitable juicio. El funcionario administrativo es una parte de la máquina de dominio y de acceso al poder, según los informes de todos los países, y tiende a mantener una actitud conservadora que a veces se transforma en tiranía. Esto cuando no caen en un error legalmente recusable, que puede ser extremadamente penoso. La severidad y el autoritarismo es frecuente en Inglaterra, ya que el servicio ha tenido siempre que habérselas con un Parlamento fuerte y el sentido de autonomía, aunque hay un desagrado cada vez mayor hacia el experto, fundado, especialmente, en su pre-

valencia y en parte también en la ignorancia pública. Francia tiene bastante de esto, parte debido a la tradición de la *puissance publique*, parte también a la veneración de Francia por el pequeño burgués, funcionario (porque ellos o sus parientes son o se convierten en funcionarios) y en parte por la defensa de los funcionarios contra la crítica y el sarcasmo público, sin contar la compensación que se buscan por los insultos y las reprimendas que les caen en un sistema especialmente jerárquico, además de la malicia espontánea del miserablemente pagado.

En Alemania los servicios tienen aún una tradición autoritaria, una severidad intencional. Pero todo cuanto una nación ha podido hacer se ha hecho para suavizar la aspereza y convertir la oficiosidad en actividad. Las Escuelas de Servicio Administrativo y las asociaciones trabajan para este fin. La Constitución declara los derechos públicos muy a las claras: «Cada alemán tiene el derecho de pedir o quejarse al departamento competente o al organismo representativo por escrito». En realidad, incluso antes de que se hiciese esta declaración de derecho, el público estaba muy dispuesto a aproximarse a los funcionarios, especialmente al *bürgermeister* local, a quien en algunos casos se considera como una verdadera Providencia. ¿Por qué no?

Respecto de los Servicios administrativos principales sería posible extraer (por ejemplo, de las decisiones del *Conseil d'Etat* y del Código de deberes de los funcionarios alemanes) una serie de posibilidades estrictas para los funcionarios con objeto de que su conducta respecto del público sea siempre irreprochable. Este control es muy urgente, desde el momento en que el ciudadano perjudicado ha de enfrentarse con el dilema: bien sufrir un trato duro, sin posibilidad de tener otra alternativa en el servicio, o poder hacer una queja formal y verse obligado a seguir una molesta correspondencia, bastante después de que los hechos han dejado de tener importancia.

En todos los países el público es hostil al funcionario porque, bien una vez o bien otra, bien haya sido un inspector o un recaudador de impuestos, o un funcionario médico, más viene a llevarse que a dar —está en la naturaleza de su tarea limitar la propia libertad y propiedad—. Esto lo hace en beneficio propio, aunque encuentre cierta satisfacción al hacerlo, pues puede sentirse poderoso severo, un *deus ex machina*, pero que al fin sus actos redundan en beneficio de ciertos individuos y grupos de ciudadanos que están detrás de ellos. Se pueden experimentar los perjuicios, pero el beneficio social no es tan fácil de discernir, debido a que es social y está difundido más bien que personificado. El miedo público al funcionario, y hasta donde llegan las actividades oficiales, hace que dicho público crea que no tiene oportunidad de apelación ni alternativa ante una decisión oficial. No puede comprender, al menos que tenga una instrucción cuidadosa, por qué los funcionarios reciben un salario y pensiones, pues cree que no las necesitan. Las demás cuestiones se ofrecen por sí solas. En Alemania las advertencias son menos necesarias que en Inglaterra; en el Servicio administrativo alemán las asociaciones no mantienen un silencio sombrío, sino que se muestran abiertamente al público, tanto dentro como fuera del Parlamento. Algunos cuantos entre el público en general reconocen la importancia y las dificultades de las funciones del funcionario; ¿no conviene actuar por medio de la publicidad para superar la hostilidad y la falta de fe? (Aunque hay una importante diferencia entre la información y el cazar adeptos que ayuden².)

² Cf. J. L. McCamy, *Governmental Publicity* (Chicago, 1935).

Suponiendo que se preguntase a un funcionario administrativo respecto de sus reivindicaciones acerca del público, ¿qué diría? He aquí lo que yo creo:

Poseo un gran poder y puedo perjudicarlo. Sin embargo, no actúo por mí mismo, sino por el bien público, según está determinado por el Parlamento o las autoridades locales y con frecuencia por representación directa del público. Tampoco actúo arbitrariamente, sino según unas normas que son igualmente válidas para todos. Mi voluntad no prevalecerá, sino la voluntad de las gentes. Si lucháis contra mis poderes no despreciaréis a su ejecutor inmediato, sino a su creador último. Aunque, naturalmente, es necesario dejarme una cierta discreción y sé que debo ejercerla con toda la educación, sabiduría y produciendo el menor daño. Como todos los hombres —como usted, por ejemplo—, me mantengo de mi trabajo por mi salario y demás derechos; mi celo no tiene un grado más elevado; tengo alteraciones en mi carácter (unas veces estoy alerta, otras no); no quiero negar que mis servicios son molestos para mí precisamente porque van un poco más allá del mínimo previsto, evitando así las quejas, pero logrando oportunidades ventajosas y aplicando el remedio oportuno para el caso. Vuestro propia dureza, matiz y situación social pueden afectarme, pero quiero evitar que mi razonado juicio se interprete impropriamente. Los asuntos se acumulan, y si quiere cooperar conmigo reconocerá lo difícil de mi posición y me tratará con simpatía, más que con hostilidad, y si lee todas las reglas que se supone que tiene que leer y mantener, antes de que se deje arrastrar por el mal humor, debido a los errores que se hayan producido, y si quiere cooperar con cierto humor en los diversos comités que se han establecido y que se establecerán para colaborar, se lo agradeceré.

Incluso con todos estos medios y el control personal que lleva a suavizar el trabajo del servicio y la satisfacción del público puedo todavía padecer trato antipático, porque, en último término, soy el representante del Estado, es decir, de todo el público. Naturalmente, gozará de mi poder y lo aplaudirán cuando obtenga algún beneficio inmediato: debo recordarle la importancia de mi trabajo cuando tenga que pesar el resto del beneficio público contra usted. Por último, soy un miembro de una corporación neutral en el Estado, que ayuda a todos. No podrá comprar más de mis servicios, aunque esté en buenas condiciones económicas; tampoco obtendrá menos si está en malas. No podrá renunciar si pertenece a un partido especial u obtener privilegios si pertenece a otro. Representamos la unidad y el control colectivo del Estado. Dedico todo mi tiempo al trabajo y estoy autorizado para mi salario y pensión y los otros derechos, como cualquiera otro trabajador. Si mis servicios son intangibles o mal interpretados, son, sin embargo, productivos e importantes. Sin ellos su Estado no sería más que un desierto lleno de los ruidos discordantes de gente dando órdenes contradictorias: se desmoronaría y cesaría de ser un Estado, ya que un Estado es una acción coordinada.

I SEMINARIO INTERNACIONAL
SOBRE CAPACITACION DE FUNCIONARIOS DE
ALTO NIVEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

C O N A R A
=====

"LA CAPACITACION DEL FUNCIONARIO
PUBLICO DE ALTO NIVEL EN CHILE".

EXPOSITOR :

Señor Secretario Ejecutivo de la Comisión
Nacional de la Reforma Administrativa. CHILE.

TCL.(EM) DON ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD.

I N D I C E

<u>Capítulo</u>	<u>Materia</u>
I	INTRODUCCION
II	LA CAPACITACION DEL NIVEL SUPERIOR EN EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL DE CHILE.
III	RESEÑA HISTORICA.
IV	ALGUNAS BASES Y LINEAMIENTOS GENERALES PARA ESTABLECER UN SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS.
V	MODELO DE CAPACITACION SUPERIOR.
VI	CONCLUSION.

* * * * *

LA CAPACITACION DEL FUNCIONARIO
PUBLICO DE ALTO NIVEL EN CHILE.

=====

I - INTRODUCCION.

La capacitación constituye la inversión inmaterial de más alta rentabilidad en el desarrollo de un país, ya que la Administración Pública, como instrumento para la realización de los grandes objetivos nacionales, sólo vale y es eficaz en la medida que funcionarios eficientes le impriman con su inteligencia y su voluntad un ritmo creador y dinámico en pos de las metas trazadas.

Las formas orgánicas resultan inertes sin el álito vital de la acción humana, que las orienta y moviliza hacia sus objetivos; y por perfecta que sean las estructuras, su éxito o su fracaso depende del hombre, de su capacidad de decidir, ejecutar y evaluar, en un circuito integral y siempre renovado.

En nuestra época, el ritmo acelerado del progreso científico y tecnológico, del avance espectacular de la civilización, unido a la expansión demográfica y las crecientes aspiraciones del hombre, exigen de la Administración Pública y de su agente protagónico, el funcionario público, una eficiencia progresiva, una renovación permanente y una proyección hacia el futuro, que les permitan preparar y asumir el cambio con oportunidad y visión, para no transformarse en un simple burócrata, amparado en formalidades caducas, que perjudican, gravemente el desarrollo de los pueblos y el servicio a la comunidad.

Chile ha comprendido claramente esta realidad. La Reforma Administrativa en que está empeñado el país a partir del 11 de Septiembre de 1973, es fundamentalmente cualitativa, se basa en el hombre como protagonista esencial y pone énfasis en la capacitación como motor de progreso, para procurar una Administración Pública profesional, dinámica, eficiente y eficaz al servicio de los grandes objetivos nacionales y, por sobre todo, del bienestar de la comunidad.

Esta concepción, ampliamente compartida en el ámbito internacional, nos mueve a exponer nuestra experiencia y a recibir los valiosos aportes de los países que nos honran con su concurrencia a este Seminario Internacional, convencidos que ningún terreno es más fértil que el de la mente humana y que ningún objetivo es más imperioso que la capacitación, ya que el hombre forja en su acción colectiva el destino de los pueblos y éstos valen y prosperan en la medida que sus habitantes se perfeccionan a sí mismos, mediante un constante aprendizaje que sólo termina cuando el hombre muere.

Pero no se trata del conocimiento por el conocimiento, como un fin en sí, sino de un medio para servir mejor a la comunidad, de una capacitación orientada hacia los fines perseguidos, que permita al hombre, como funcionario público, dar más de sí mismo en beneficio del interés común, en que se amalgaman los intereses individuales en una síntesis integral.

Chile está llevando a cabo, en forma sostenida a través de la acción de su Gobierno y la participación técnica de CONARA, uno de los esfuerzos más sistemáticos y resueltos en cuanto a racionalización total de las estructuras y las funciones administrativas, con miras a convertirlas en eficaces y eficientes instrumentos al servicio de la comunidad toda.

Se trata, en verdad, de una iniciativa trascendental, por cuanto representa la histórica decisión mancomunada del Gobierno con las fuerzas más vitales de un pueblo que enfrenta, con serenidad y fé en el porvenir, la magna tarea de renovar desde sus cimientos mismos la sociedad chilena, a través de la Nueva Institucionalidad.

Esta nueva concepción se encuentra definida en los lineamientos básicos establecidos por la Declaración de Principios del Gobierno de Chile y el Objetivo Nacional, inspirándose en una concepción humanista y cristiana del hombre y de la sociedad, que tiene como verdadero fundamento la dignidad de la persona humana.

El Hombre es, dentro de este esquema, el motor e impulsor fundamental, y a su bienestar material y espiritual deben converger todas las políticas. De esta concepción humanista de la sociedad se desprende que el hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado y que es éste quien debe estar al servicio de la persona y no la persona al servicio del Estado.

La integración espiritual del país será el cimiento que permitirá avanzar en progreso, justicia y paz, consolidando su tradicional espíritu de unidad, garantizando un justo equilibrio entre los imperativos del Desarrollo y la Seguridad Nacional, y habilitando todos los medios adecuados para alcanzar el Supremo Objetivo final de Hacer de Chile una Gran Nación.

Para comprender en toda su amplitud y verdadera perspectiva las demandas de capacitación del nivel superior de la Administración Pública es preciso enmarcar este tema dentro del ámbito general de la Reforma Administrativa Integral que está llevando adelante el Supremo Gobierno de Chile desde Diciembre de 1973.

Nuestro proceso de Reforma Administrativa Integral se encuentra debidamente inserto en una readecuación y renovación completa de la sociedad chilena para recuperarla de la mayor crisis de su historia.

Esta crisis no es ajena a la evolución histórica de la Administración Pública del país.

En efecto, una de las primeras medidas adoptadas por el Movimiento Renovador del 11 de septiembre de 1973, fue la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), como un Organismo Asesor a nivel Presidencial que se encarga de estudiar, planificar, proponer, coordinar y supervigilar la Reforma Integral de la Administración Pública.

Esta Reforma fue concebida en tres líneas de acción convergentes, interdependientes y orientadas hacia un objetivo común, a saber: la Reforma Estructural, que es entendida por CONARA como los cambios necesarios introducidos en el ordenamiento constitucional y legislativo general que abarcan los diferentes sectores de la actividad nacional, incluida la necesaria creación, supresión, fusión y/o modificación de las dependencias o líneas de autoridad institucional y el correspondiente ordenamiento jurídico-administrativo de la Administración Civil del Estado. Por su parte, la Reforma Funcional es entendida como la modernización y agilización de los procedimientos administrativos a fin de suprimir los trámites burocráticos inútiles, estableciendo procedimientos simples y claros, y la definición e implementación de los sistemas de apoyo técnico; y finalmente, el Proceso de Regionalización que es, fundamentalmente, la proyección geográfica de las Reformas precedentes y el que apunta por medio de la desconcentración y/o descentralización administrativa cuando corresponda, a dar cabal cumplimiento a los imperativos del Desarrollo, la Integración y la Seguridad Nacional.

La meta de esta Reforma Integral es maximizar el rendimiento de la Administración Pública Chilena, en su rol básico normativo, fiscalizador y prestador de servicios a toda la población, acorde con los progresos que la dinámica de la era contemporánea nos ofrece, basado en el más espectacular avance científico y tecnológico de la historia de la humanidad, enfrentando con decisión la irrenunciable responsabilidad de reemplazar esquemas obsoletos por sistemas que aseguren dotar al país de una Administración Pública adecuadamente dimensionada, cuyo funcionamiento sea ágil, expedito y dinámico.

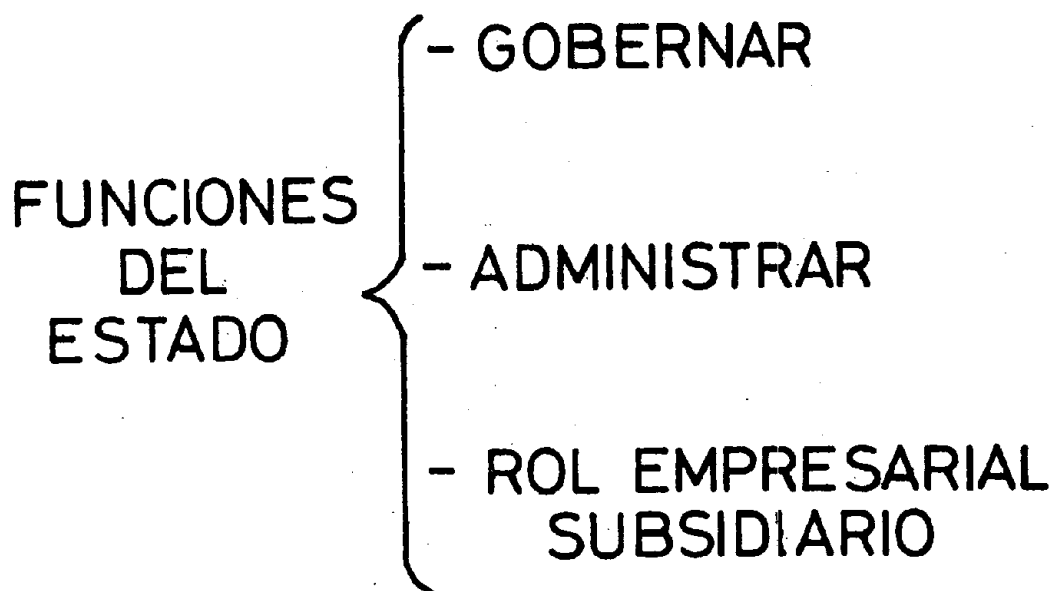
En efecto, la transformación y modernización de la sociedad chilena, que incluye aspectos sociales, económicos, políticos y de Seguridad Nacional, requiere obviamente de una Administración moderna en la cual el recurso humano en todos sus niveles, es factor fundamental.

No podemos desconocer los grandes logros de nuestras Universidades, Institutos privados y públicos, que han formado un conglomerado de profesionales que prestan sus valiosos servicios con vocación y eficiencia tanto en la actividad pública como en la privada.

Este Seminario Internacional, tiene por objeto centrar nuestra preocupación y afanes, en la capacitación del Funcionario Público, con énfasis en los niveles de asesoría y de conducción superior.

En este sentido, es preciso recordar que uno de los primeros objetivos de la Reforma en ejecución, ha sido diferenciar claramente las funciones de Gobernar, de Administrar y el Rol Empresarial subsidiario del Estado, de modo que comprendiendo a cabalidad la diferencia intrínseca de cada una de estas funciones ,

estemos en condiciones ciertas de determinar las necesidades de formación y perfeccionamiento y las ofertas de las instituciones de capacitación, a fin de evaluar y aprovechar al máximo lo existente estimulando hacia las metas deseadas los esfuerzos de dichas entidades y finalmente establecer los vacíos que se detecten a fin de buscar alternativas para cubrirlos adecuadamente.



El origen del vocablo "gobierno" es el verbo griego "kubernao", que significa "timonear" y que es la misma raíz de la contemporánea "cibernética" (del griego "kubernesis"). Gobernar o timonear significa, por lo tanto, dirigir una nave poniendo en marcha unas fuerzas ajenas para conducirla a su destino.

Por su parte, "administrar" proviene del latín "ad", a, y "ministrare" servir. Y desde otro punto de vista, se le relaciona con otro origen del latín: "ad manus thahere" que significa traer uno a las manos sus cosas, manejarlas directamente con sus propias fuerzas, sin tener que contar para nada con la aleatoriedad de las circunstancias. Manejar y su derivado "management" tiene similar

significado al del verbo latino "gero" que significa llevar uno algo con sus propias manos: el "gerente" es el que maneja, mani

ula o lleva algo por sí mismo hacia su propio fin, usando sus propias fuerzas o recursos, de manera que gerente es el que maneja sus propios asuntos con sus medios, el que adecúa eficientemente sus insumos a sus productos de maximización de utilidad.

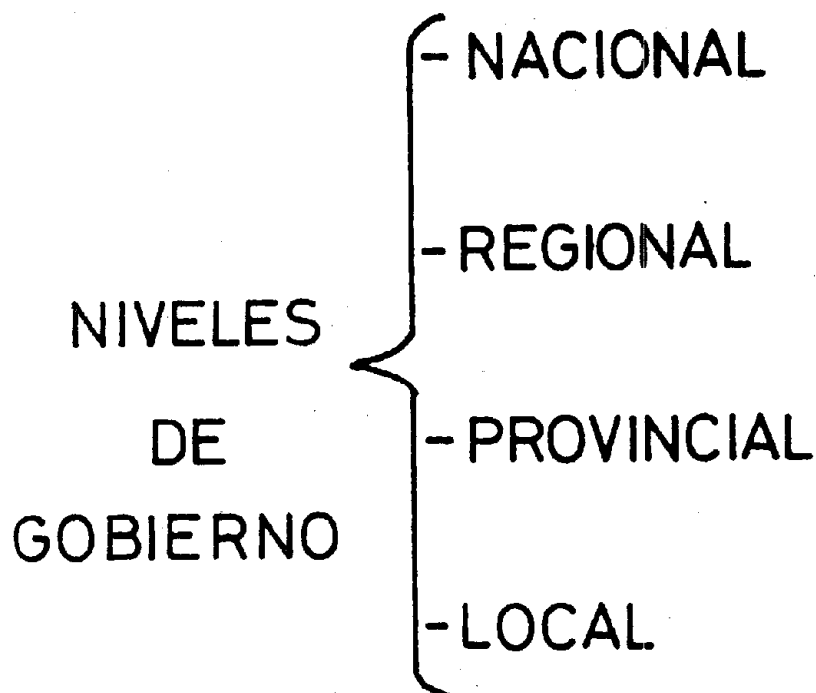
El ser humano se administra a sí mismo y maneja sus circunstancias con unas fuerzas propias que en su origen pudieron ser sólo las físicas. El hombre tardó más en llegar a controlar eficazmente la fuerza ajena, esto es ser capaz de utilizar elementos exógenos dotados de su propia dinámica para alcanzar un fin colectivo y común a él y a los demás detentadores de esas otras fuerzas. Llamó entonces "gobierno" a esa función de hacer que los demás hagan" lo que conviene al conjunto en cuanto a esfuerzo, velocidad y direccionalidad de los intereses superiores de la nación.

Así entonces, desde el origen del pensamiento organizado han estado sentadas las bases para distinguir la acción de gobernar como verbo transitivo entre personas - el gobernante condiciona las decisiones de los gobernados y éstos, a su vez, participan eficazmente, mediante sus demandas y apoyos, en la marcha del proceso político - y administrar como verbo reflexivo de gestión privada de los asuntos de uno mismo y de manejo de sus cosas. De aquí que la decisión gubernamental es una acción estratégica de la condición del estado, según juicios valorativos sobre la naturaleza y alcances del interés público, y la decisión administrativa es una acción técnica de maximización de rendimientos específicos a partir de unos medios propios.

La función de gobernar en concepto de CONARA abarca la facultad de tomar decisiones, de dictar normas, políticas, instruciones, planificar, coordinar, fiscalizar y controlar su cumplimiento

La función de administrar, en el sentido señalado, consiste en ejecutar en forma eficaz y eficiente dentro del ámbito propio de su competencia las políticas, normas e instrucciones que permitan alcanzar el logro de los objetivos de la respectiva Institución o Servicio Público.

En resumen, Gobierna S.E. el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Subsecretarios y por desconcentración territorial los Intendentes Regionales, los Gobernadores y los Alcaldes en el nivel local.



Por su parte se administran internamente los Ministerios, los Servicios e Instituciones Públicas, a nivel nacional y regional, como asimismo las Municipalidades.

Definidos los aspectos relativos al Gobierno y Administración del Estado, corresponde analizar el rol Empresario subsidiario del Estado, de acuerdo a las políticas de Gobierno.

Este papel se ejerce solamente en circunstancias muy especiales y consiste en una participación directa como agente económico: Administrador de Recursos. Es lo que podríamos describir como función empresarial del Estado y que, según la Declaración de Principios del Supremo Gobierno de Chile, solamente será ejercida cuando no sea conveniente que una determinada empresa o actividad quede en manos de un número limitado de particulares. Sin embargo, al realizar el Estado este papel, lo hará sin ninguna ventaja o franquicia con respecto a los demás participantes privados.

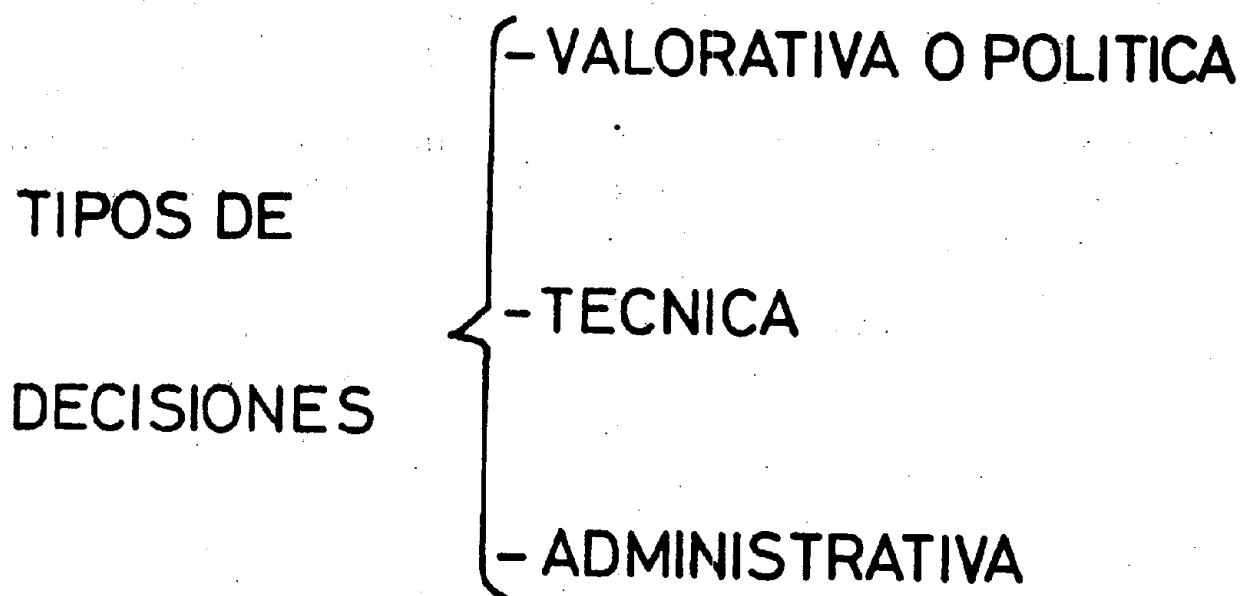
Esta función de Administrador de Recursos es perfectamente definida y claramente diferenciable de las funciones normativas y administrativas que antes he descrito.

Más aún, el Supremo Gobierno ha estimado altamente conveniente que sean ejercidas en forma separada, a fin de evitar discriminaciones entre Empresas Públicas y Privadas, a fin de evaluar la eficiencia con que se cumple esta función.

Para definir con mayor precisión el tipo de capacitación que precisamos para el Funcionario Público de alto nivel, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, es preciso separar concretamente aquellos que participan en la decisión gerencial, de los que constituyen el núcleo selecto de asesoría y/o toma de decisión valorativa o gubernamental.

Este tema, fue profundamente debatido en el Seminario de alto nivel de Metodologías para la Toma de Decisiones Gubernamentales, organizado por CONARA en octubre de 1978, con participación de los señores Subsecretarios de Estado y Autoridades de similar rango, y ha sido cuidadosamente estudiado por Herbert Simon, a quien precisamente en esa fecha le fue otorgado el Premio Nobel de Economía por sus aportes pioneros a la teoría decisoria.

Por su directa pertinencia con el tema central de este Seminario, he creído oportuno recordar que fue Simon en efecto, el primero en caracterizar, hace treinta años, las decisiones políticas y las administrativas según el tipo de juicios, valorativos o fácticos, que las orientan. Como él señala, la decisión política es esencialmente valorativa, apoyada en juicios éticos o imperativos sobre cuya oportunidad, procedencia o conveniencia no cabe otra prueba objetiva empírica que su convalidación o rechazo posterior por hechos subsiguientes; el gobernante corre, por eso, el perpetuo riesgo de equivocarse, porque su decisión no se alimenta de hechos desnudos, sino de la valoración intuitiva que tenga o pueda tener frente a cada uno y todos los hechos en su conjunto; en eso radica la servidumbre y la grandeza del Poder Público, impedido de acudir a la cómoda solución automatizada de un sistema de variables conocidas, mensurables y controladas. Sus aciertos o errores sólo pueden juzgarse por sus resultados finales, y medirse en términos de arraigo o desvanecimiento del carisma del poder. Frente a esa decisión valorativa, la decisión técnica opera sobre puros juicios fácticos, mensurables, ponderables y mecanizables, convirtiendo al administrador privado en gerente de un proceso informado, que permite medir el riesgo asumido por la empresa, compararlo con el beneficio esperado y decidir objetivamente sobre el curso óptimo a seguir.



La complejidad de la decisión política se debe a la doble y potenciadora razón de su intersectorialidad y de su interdisciplinarismo. La primera se refiere a la complejidad de su ámbito material, por razón de la heterogeneidad de las actividades abarcadas; la segunda, a la complejidad de su ámbito formal, por la necesidad de tomar simultáneamente en cuenta aspectos cuyo tratamiento científico se distribuye entre distintas y frecuentemente aisladas ciencias sociales particulares. En otras palabras, las decisiones de la cúpula superior del Gobierno son no sólo integradoras de los grandes sectores de actividad gubernamental - Seguridad, Defensa, Política Interna, Política Internacional, Desarrollo Económico y Social - sino que concitan la consideración conjunta de factores sociales, culturales, estratégicos, militares, económicos y jurídicos, cuyo reconocimiento científico rebasa la potencialidad de cualquier asesoría sectorial y monodisciplinaria.

Precisamente, el proceso de reforma administrativa chileno, al proponerse mejorar la eficacia y la eficiencia del Sector Público -que es otra manera de expresar el deseo de mejorar el sistema de decisiones gubernamentales -, ha de tener bien presente que se está haciendo referencia a dos sistemas diferenciados -en realidad, a dos subsistemas- del sistema decisorio. El gobernante precisa una asesoría política, que le facilite los instrumentos al Servicio de su función de condicionamiento, y un sistema de capacitación superior de toda esa cadena jerárquica que tiene atribuida la función de gobernar, donde se ponga a contribución todo el arsenal contemporáneo de conocimientos y técnicas interdisciplinarias que puedan contribuir a la eficacia de las decisiones políticas.

Esa doble y entrelazada necesidad - asesoría gubernamental y capacitación de los distintos niveles jerárquicos de decisión política - tiene muy poco que ver con las decisiones técnicas que

controlan el proceso productivo y con la preparación de gerentes, labor que, por lo demás, cumplen con éxito creciente las Universidades y Centros Superiores como ocurre en Chile.

Resumiremos cuanto antecede señalando que en la decisión gubernamental intervienen unos componentes políticos y otros técnicos, fundándose los primeros en juicios de valor y los segundos, en juicios fácticos. Los primeros operan en el plano superior de la instancia política y se atribuyen a los distintos órganos dotados, por desconcentración sucesiva de la Autoridad Suprema de la Nación, S.E. el Presidente de la República, de parte de su poder de condicionamiento; pese a su complejidad e incertidumbre, existen instrumentos a su servicio destinados a minimizar el riesgo decisorio. Los segundos discurren por el más cómodo, predecible y científicamente elaborado cauce de la teoría decisoria empresarial.

Esta es la diferencia fundamental entre lo que CONARA ha enfatizado como decisión técnica y decisión gubernamental. Tales conceptos fueron certeramente clarificados por S.E. el Presidente de la República en su discurso en la inauguración del Año Académico de la Universidad de Chile, en Abril de 1979, y que por su especial importancia y directa relación con este tema, hemos estimado del más alto interés citar textualmente:

"Adentrándome hacia un plano aún más de fondo, el real sentido de la tecnificación como elemento de la Democracia, aparece cuando se distingue entre aquellas decisiones que, por su naturaleza, son de carácter público, como aquellas, por ejemplo relativas a la Defensa y la Justicia, de aquellas otras decisiones que pertenecen al ámbito de la individualidad"

"En estas últimas, la preservación de la libertad exige que el Estado no intervenga más allá del mínimo indispensable, en caso de que no sea factible su entera abstención".

"En cuanto a las decisiones públicas, deben considerarse sus aspectos evaluativos y sus aspectos técnicos. Las decisiones evaluativas o valorativas son políticas y han de tener lugar en una instancia política. Las decisiones técnicas, en cambio, han de atenerse a juicios positivos o científicos."

"Ahora bien, tecnificación significa, precisamente, que la ejecución de las decisiones políticas se haga a través de los medios técnicamente idóneos, pues en nada fortalece a la democracia el que las razones técnicas se vean pospuestas por argumentos ideológicos".

Precisamente, a nuestro juicio la capacitación del funcionario del nivel superior, a que se refieren los estudios y trabajos de este importante Seminario Internacional, están destinados a los profesionales que intervienen en los organismos de asesoría superior y/o en los cargos Directivos Gubernamentales del nivel nacional, regional y/o local, ya sea asesorando o interviniendo directamente en la toma de decisiones valorativas, es decir, en las que son propias del Gobierno.

Las demandas o requerimientos originados en el logro del "Objetivo Nacional del Gobierno de Chile", pusieron en evidencia la necesidad de que nuestro país cuente con una Administración Pública racionalizada, moderna y funcional, en la cual el espíritu de servicio público y su alto nivel de eficiencia sean, entre otras positivas características, sus rasgos distintivos. En dicho contexto, "el funcionario público deberá ser un calificado exponente de servicio a Chile", exigiéndosele y estimulándosele en consecuencia".

A tal efecto, la Reforma Administrativa en actual ejecución supone para todos y cada uno de los funcionarios de las

entidades y servicios en ella comprendidos el tener que ejercer un rol activo en su aplicación y consolidación, en términos de una participación consciente, calificada y responsable en los procesos señalados.

Para lograr este tipo de participación, es imprescindible que los funcionarios cuenten con un sistema que ofrezca efectivas oportunidades de capacitación que les permita habilitarse para asumir las acciones, responsabilidades y derechos que implica la nueva situación funcionaria y laboral que están viviendo, tanto en sus dimensiones actuales como futuras.

Los requerimientos indicados se originan en el hecho que, por una parte, no habrán transformaciones beneficiosas y dinámicas si no hay funcionarios capacitados para entenderlas, comparirlas y llevarlas a efecto; y, por otra, que, en rigor, toda persona sólo puede asumir y desempeñar labores que estén en concordancia con su nivel de capacitación.

De allí la singular importancia que adquiere la capacitación para que sus destinatarios o grupos - metas puedan enfrentar y resolver eficientemente las nuevas condiciones creadas por la Reforma. Estas, no son el simple paso de unas estructuras a otras, sino que requieren y demandan el cambio del antiguo tipo hacia un nuevo tipo de funcionario público.

En cuanto a este último punto, y como una demostración concreta del decidido propósito del Supremo Gobierno de Chile de perfeccionar a la Administración Pública, cabe mencionar la dictación del Decreto con Fuerza de Ley Nº 90, de 1977, del Ministerio de Hacienda, que estableció los requisitos de ingreso y promoción para los diferentes escalafones exigiendo, entre ellos requisitos de capacitación para una significativa cantidad de niveles.

Teniendo en cuenta los antecedentes señalados, S.E. el Presidente de la República, le encomendó a CONARA que elabore y proponga un Proyecto destinado a establecer un Sistema Nacional de Capacitación de Funcionarios Públicos en el cual, sin excluir aspectos que le permitan tener un carácter global y total, se preste una específica y especial atención a la formación y al perfeccionamiento de los miembros de los estamentos o niveles superiores. Esto, porque el personal directivo gubernamental constituye uno de los recursos esenciales de la Reforma Administrativa y de la Nueva Institucionalidad.

CONARA, en cumplimiento de la Directiva Presidencial citada, con la contribución del Proyecto CHI/077/001, a fin de actualizar y complementar la información disponible sobre aspectos cuantitativos y cualitativos de los funcionarios públicos, ha elaborado un Proyecto para realizar un Censo de Funcionarios Públicos y se ha previsto que este Censo sea una de las fuentes para determinar necesidades de capacitación.

Otras dos importantes acciones efectuadas por esta Comisión Nacional en el sentido señalado son las siguientes:

- ° Se han formulado algunas bases y lineamientos generales para planificar el Sistema Nacional de Capacitación aludido, materia a la que nos referiremos más adelante; y
- ° En lo que respecta a la Capacitación de los funcionarios del nivel superior se está desarrollando un proceso de estudio que ha comprendido:
 - Una fase de información, en fuentes documentales, sobre experiencias relevantes que se hayan o se estén realizando en Chile y en otros países, en el campo indicado; y

- Visitas de conocimiento directo a algunas instituciones y/o programas que efectúen tal tipo de experiencias.

En este sentido cabe mencionar que el Sr. Ministro Presidente de CONARA y este Secretario Ejecutivo visitaron instituciones de Capacitación Superior, en Inglaterra, España y Francia, tomando conocimiento directo de las valiosas experiencias realizadas en dichos países por entidades del prestigio del Royal Institute of Public Administration of London, del Inst. Nac. de Adm. Pública de España, del Instituto Internacional de Administración Pública de París; y la universalmente conocida Escuela Nacional de Adiestramiento (ENA) Francesa.

Por su parte, la Sra. Jefa del Depto. V "Personal y Capacitación" de CONARA, visitó Brasil, Puerto Rico y España donde tuvo ocasión de apreciar los programas que se realizan en estos países, en el campo de la Capacitación de los Funcionarios Públicos.

Este Seminario Internacional forma parte del mencionado proceso y, como lo consignan sus objetivos, responde al propósito de completar y perfeccionar nuestro marco de referencias frente al problema que tenemos en estudio. Desde esta óptica y contrariamente a lo que pudiera suponerse en una primera instancia, nuestro interés de conocer y obtener aportes de valiosas experiencias de otros países, no significa que deseamos transferir y adoptar modelos que constituyen soluciones en otros contextos, diferentes al de Chile. Estamos conscientes de que la capacitación es una función concreta, que se da y opera en "un aquí" y "un ahora" determinados. Pero, a la vez, reconocemos el gran valor que tiene el intercambio de experiencias para enriquecer perspectivas y para contar con mayores elementos de juicio frente a las decisiones que deberemos adoptar.

RESEÑA HISTORICA DE LA CAPACITACION SUPERIOR
PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA DE CHILE

=====

En su sentido más amplio puede afirmarse que el concepto de capacitación para la Función Pública y, preferentemente, para ese segmento de dicha función que constituye su nivel superior, ha experimentado una significativa evolución.

Si se concibe a la capacitación estrechamente ligada a la exigencia de idoneidad para el ejercicio de cargos públicos, esto es, si la capacitación es un elemento indirecto que subyace como condición de acceso a dichos cargos, el germen de ella puede retrotraerse a los orígenes de la República, pues los intentos por "racionalizar" y establecer los fundamentos de una carrera funcionaria en Chile, correspondieron al propio Libertador General Don Bernardo O'Higgins, quien señaló las primeras reglas sobre organización funcionaria y requisitos de acceso a los cargos públicos. Luego, la Constitución Política de 1818 establece los procedimientos para la previsión de empleos.

Más tarde, concretamente en 1837, durante la vigencia del período presidencial del General Don Joaquín Prieto y de su Ministro Don Diego Portales, fueron, más bien que audaces reformadores, geniales organizadores de la estructura administrativa del Estado. Estos lograron imponer un estilo propio que habría de tipificar la conducta funcionaria chilena, hasta el presente y una de las acciones para lograr este objetivo fue el establecimiento de requisitos generales de ingreso a los cargos públicos, que garantizaron una efectiva idoneidad de los funcionarios superiores, sin enfatizar en la exigencia de requisitos meramente formales.

La Ley de 21 de Junio de 1887 , llamada "de Reorganización de los Ministerios" dictada durante el gobierno de Don José Manuel Balmaceda, constituye un aporte a esta idea primaria de capacitación, como elemento indirecto subyacente en los requisitos de idoneidad para la función pública. En dicha Ley llama la atención el esfuerzo por sistematizar algunas exigencias de conocimientos que hicieran aptos a determinados funcionarios para el desempeño de cargos públicos del nivel medio y superior.

Es posible pensar que, en la práctica, tales exigencias no hayan sido cumplidas en algunos casos, pero es innegable que su consagración normativa refleja un sano propósito de mejorar la calidad de la preparación para acceder a determinadas jefaturas.

Son testimonio de esa preocupación y de los conocimientos que se consideraban necesarios para tal efecto en esa época los artículos de dicha ley que señalan que para ser nombrado Subsecretario, se "debe estar en posesión de un título profesional o haber sido Jefe de Oficina en el ramo del Departamento para el que se le nombra, o tener competencia probada o reconocida", o el que establece que ningún individuo podrá ser nombrado oficial de número de cualesquiera de los Departamentos de Estado sin estar en posesión de un título de bachiller en humanidades.

Es a partir de entonces que la referida ley establece que el Derecho Público y Administrativo, el Derecho Civil, el Derecho Internacional, el Derecho Canónico, el Derecho Penal, el Derecho Comercial, el Código de Minería, la Contabilidad, la Economía Política, la Topografía y la Arquitectura, son las primeras materias de que deberán rendir prueba de conocimiento los jefes de la Administración Pública.

La sociedad, no obstante, prosigue su evolución y, como es natural, junto con transformarse la estructura del Estado se torna más y más compleja, a la vez que más difíciles las funciones de gobernar y de administrar. Una serie de hechos y circunstancias derivadas del cambiante marco histórico nacional e internacional contribuyen a acelerar este inexorable proceso, convirtiéndose en la fuente generadora de las nuevas materias y conocimientos en que los altos funcionarios del Estado habrán de capacitarse para un más adecuado desempeño de su trabajo.

Por vía de ejemplo, enumeraré algunos de tales hechos y circunstancias: en primer término, la severa crisis económica iniciada en 1929, cuyas repercusiones se dejaron sentir en todo el mundo; la Segunda Guerra Mundial; los diversos esfuerzos tendientes a mejorar las condiciones generales de vida; los imperativos del desarrollo económico, que al abocarse a la sustitución de las importaciones, alentó conjuntamente el intervencionismo y la hipertrofia del aparato estatal; y la creciente complejidad y magnitud que han alcanzado tanto los factores como los instrumentos formales del desarrollo, lo que determinó, a su vez, una adecuación institucional que cada día debía encarar nuevas situaciones y nuevos desafíos.

Como es obvio, junto con desarrollarse las transformaciones aludidas, hubo de modificarse profundamente el propio concepto de capacitación. Fue así como a la primitiva idea de que la capacitación era, simplemente, un supuesto ligado a cumplir determinados requisitos de idoneidad, sucedió un nuevo concepto, según el cual la capacitación es un esfuerzo sistemático y planificado llamado a responder, inclusive anticipadamente a las demandas de los Gobiernos y a las necesidades de los Estados.

El crecimiento burocrático, con sus dimensiones positivas y negativas, las distintas formas del intervencionismo estatal, el proceso de industrialización, y el hecho de que el Estado pasó a ser el empleador con más empleados, el consumidor de mayor

demanda, y el mayor inversionista, además de regulador de importantes variables económicas, sociales y políticas, impulsaron a algunos centros académicos a pensar en formar profesionales especializados, que sirvieran las funciones del Estado en su nivel medio y superior. Se propusieron, además, adecuar los programas de estudio de las diversas carreras profesionales (universitarias y técnicas) a las necesidades que surgían desde todos los sectores de la estructura estatal.

Lo anterior permite deducir que, desde la década de 1930, en adelante, los centros de formación superior han dado preferencia a la creación de algunas carreras cuya perspectiva de destino ocupacional podían ser tanto el sector público como el sector privado y/o el libre ejercicio profesional.

En cuanto a Chile, cuando se hubo tomado conciencia de la necesidad de entregar al Estado el ya descrito tipo de funcionario especialmente preparado para las funciones que le correspondían, se pensó, asimismo, en aquellos otros funcionarios cuya formación no estuvo nunca orientada al Sector Público, pero a los que convenía dotar de conocimientos suficientes como para poder, en un momento dado, desempeñarse eficientemente en él. Este planeamiento, como era presumible, originó un interesante debate que hoy podemos apreciar con la debida perspectiva histórica y en el que se enfrentaron ideas que giraban en torno a tres temas focales:

El primer tema ha sido dónde o bajo que dependencia debían ubicarse los órganos de capacitación del funcionario superior. Este problema ha presentado a su vez varias instancias, ya que no se agota al resolver que la capacitación superior deba ser responsabilidad de las Universidades, del Gobierno o de ambos en forma conjunta, sino que, una vez decidida esa opción, surge el problema de la mayor competencia que, dentro de la Universidad o dentro del Gobierno, deban tener diversos órganos para asumir dicha tarea.

El problema ha estado lógicamente y estrechamente ligado a la naturaleza ontológica de la Administración Pública.

En la tradición continental europea la administración pública era rama o parte del derecho administrativo y de la ciencia que de él se ocupaba de modo que constituía un área de conocimiento que caía plenamente dentro del marco del derecho político y del derecho administrativo y en consecuencia, de las Facultades de Derecho.

Una concepción diferente era la sustentada por los administrativistas, que percibían a la Administración Pública como totalmente integrada al mundo de las ciencias y técnicas administrativas, disciplinas, a su vez, equidistantes entre las ciencias sociales y las ciencias físico-matemáticas. Esta posición, predominante en los Estados Unidos, evolucionaba entonces hacia un enfoque psicológico, social y político de su objeto de estudio.

Una tercera concepción situaba a la administración pública en una especie de lugar geométrico con respecto al conjunto de las ciencias sociales.

Este debate no sólo tenía lugar en ciertos medios intelectuales y gubernamentales de Chile, sino que también en congresos y reuniones internacionales.

El segundo tema importante que alimentaba el debate de aquella época era la dicotomía entre el "profesional-funcionario" y el "funcionario-profesional" y el contenido y prioridad que debía darse a la capacitación de cada cual. En el primer caso, se trataba de un individuo que, estando en posesión de un título profesional, optaba por tener al Estado como empleador único o compartido entre varios empleadores posibles. En el segundo caso, se trataba de un profesional universitario que optaba, vocacionalmente, por servir al Estado desde el co-

mienzo de sus estudios y que requería un bagaje de conocimientos diferenciados y una garantía de continuidad y estabilidad en su ámbito de trabajo.

El tercer tema debatido era la confrontación entre un profesional administrador generalista y uno especialista; entre el que requería de una visión amplia del medio en que le tocaba actuar, para activar, orientar, decidir y coordinar un conjunto amplio de actividades, y el que requería un conocimiento profundo y realista de un segmento propio y particular de las ciencias administrativas.

Sobre este punto, el debate no tenía una connotación puramente teórica, sino que de su resultado posible dependía la futura configuración alrededor de la cúpula gubernamental de equipos profesionales coherentes, idóneos e interdisciplinarios.

Fue con vistas a este objetivo que las Universidades empezaron a preparar los recursos humanos que satisficieran los requerimientos de la Administración Pública.

En una primera etapa, la mayoría de las funciones de la Administración Pública era realizada por los abogados egresados de las Escuelas de Leyes existentes en el país, y fue justamente un grupo de ellos el que, en 1934, forma la Escuela de Economía y Comercio (actual Escuela de Economía) de la Universidad de Chile. Esta Escuela sería la que prepararía profesionales, especializados; muchos de los cuales habrían de ocupar importantes cargos en el Sector Público, introduciendo, en los mandos medios y altos, conceptos de Administración, vigentes en dicha época, que importaban una verdadera renovación en la materia.

La Escuela de Economía en una primera etapa graduó Ingenieros Comerciales, sin mención específica; posteriormente, otorgó Licenciaturas en Economía y en Administración.

Paralelamente y con posterioridad, se crearon las Escuelas de Contadores Auditores; de Técnicos Estadísticos; de Técnicos en Administración de Cooperativas; y en Comercialización (no vigentes en la actualidad), y las de Contadores Públicos y de Técnicos Administrativos.

Estas últimas carreras son impartidas fundamentalmente en las sedes provinciales.

Además de las Escuelas nombradas, se crearon Institutos que produjeron, entre sus trabajos, estudios importantes para la labor del Sector Público. Entre dichos Institutos se deben mencionar el Instituto de Organización y Administración (INSORA) y el Instituto de Economía.

Además del importante aporte efectuado por la Universidad de Chile al campo de la Administración Pública, no debe dejar de mencionarse el efectuado por la Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad del Norte, Universidad Austral de Valdivia, Universidad Técnica Federico Santa María y Universidad Técnica del Estado.

Cabe destacar la labor ejecutada por las Facultades de Economía, de las Universidades Católica de Chile y de Concepción. Estas, a través de sus Escuelas, Departamentos e Institutos han desarrollado una fructífera actividad en apoyo - en el campo que interesa específicamente a este Seminario - a una efectiva gestión económica y administrativa del Sector Público.

Se debe, además, mencionar el aporte que han hecho otras facultades universitarias a la formación de los profesionales necesarios para el desarrollo de las actividades de la Administración Pública; por ejemplo las de Ingeniería Civil y de Arquitectura, que se cuentan entre las más vinculadas al quehacer directivo superior.

Finalmente, se debe destacar el importante rol que ha cumplido la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile en todo este Proceso de apoyo técnico para una mejor gestión de la Administración Pública.

Posteriormente, se crea, la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas, bajo la dependencia de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, cuyo propósito inicial fue el de preparar científicamente a los funcionarios públicos, como también a aquellas personas que, a partir de entonces, desearan ingresar al servicio del Estado.

Este propósito tuvo sanción legal por medio de la Ley Nº 11.764 de 27 de diciembre de 1954, que en su Artículo 11º dice: "A fin de propender al perfeccionamiento y probidad de la función pública, las leyes y reglamentos orgánicos que en el futuro se dicten establecerán para la provisión de los cargos de especialidad en la Administración Pública Civil, la exigencia de que el postulante esté en posesión del correspondiente título profesional o técnico expedido por la Universidad de Chile, a los egresados de la Escuela o del Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas de su dependencia o de las escuelas o institutos afines que establezcan las Universidades particulares de acuerdo con el Estatuto Orgánico de la Enseñanza Superior".

Paralelamente a la Escuela, comenzó a funcionar un Instituto de Ciencias Políticas y Administrativas encargado de la investigación y de la capacitación del nivel medio de la Administración Pública a través de cursos de mediana y larga duración (desde dos meses hasta un año), de carácter institucional, ésto es, dirigidos preferentemente al personal de servicios públicos específicos.

Desde el punto de vista de la demanda de capacitación los resultados de ambas instituciones fueron suficientemente satisfactorios por un cierto tiempo, como lo demuestra el hecho de que la antigua Escuela de Vistas de Aduana se refundió con la especialidad de Administración Aduanera de la Escuela, con sede en Valparaíso; la Dirección General de Registro Civil e Identificación suprimió sus propios cursos para convenir la capacitación de sus funcionarios con el Instituto, la Dirección General de Impuestos Internos, descartando el plan propuesto por una misión de asistencia técnica norteamericana, contrató con el Instituto la capacitación de expertos en Inspección Tributaria; el Ministerio del Interior encargó la capacitación de los funcionarios municipales al Instituto y el Ministerio de Relaciones Exteriores pospuso la apertura de la Escuela de Servicio Exterior, consultada en sus estatutos, en función de la especialidad de servicio exterior de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas.

A partir de 1967 y después de diez años de funcionamiento efectivo, esta Escuela redefine sus objetivos y planes sobre la base de su experiencia, postulando la formación de un profesional Administrador Público capacitado para:

- a) Investigar la realidad administrativa y el medio socio-político en que ésta se desenvuelve.
- b) Conocer y comprender las características y problemas del medio social en que la Administración estatal se proyecta.
- c) Proponer soluciones reales y adecuadas a los problemas que su campo profesional le plantea.

d) Desempeñar profesionalmente funciones de dirección y asesoría en materias de su especialidad en los organismos que configuran la administración del Estado.

La reforma universitaria de fines de la década de 1960 pone término a la existencia de Escuelas e Institutos en la Universidad de Chile, sustituyéndolos por Departamentos y Carreras. Surge así, en reemplazo de la antigua Escuela, la Carrera de Administración Pública, conducente al Título profesional de Administrador Público, vigente hasta la actualidad y dependiente de la actual Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

Hasta aquí se ha descrito con mayor énfasis el aporte universitario a la formación profesional de los administradores del Estado y a su capacitación media y superior. Corresponde ahora describir las formas que tales aportes han tenido desde el punto de vista del propio gobierno, principal empleador de los recursos humanos capacitados en aspectos administrativos.

Ya se ha dicho que nuestro país conoció con intensidad el debate sobre dónde y a quién corresponde capacitar a esos recursos humanos superiores para la función pública, debate al cual no se le puede negar su validez básica. Pero, sí, se le puede negar su pretendido carácter de controversia fatal e insoslayable, puesto que la experiencia chilena demuestra la factibilidad de una colaboración y complementación para ese mismo fin.

El conocimiento de sus necesidades de personal que tiene el Gobierno, su mayor experiencia en los campos de trabajo profesionales, la garantía de incorporación de los individuos

capacitados a los niveles superiores de los servicios, el menor riesgo de una formación excesivamente teórica, por mencionar sólo algunos, son argumentos válidos para justificar el importante rol del Gobierno en tal sentido.

Durante la década de 1960, el Gobierno no dejó de intentar la materialización de su aporte a éste efecto, aún cuando él se orientó enfáticamente al nivel medio. Son testimonio de ello la Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios Públicos (ENA), el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) en algunos rubros y áreas muy específicas, la Escuela Técnica de Investigaciones, los Centros de Capacitación Técnica y Profesional de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, el Centro de Adiestramiento del Servicio Nacional de Salud, el Centro de Capacitación de los Funcionarios de la Universidad de Chile, la Academia Diplomática "Andrés Bello", del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Centro de Perfeccionamiento, Investigación y Experimentaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación.

Durante el actual Gobierno, cabe agregar a la nómina anterior, en el nivel institucional, el Instituto "Diego Portales" del Ministerio Secretaría General de Gobierno, y la Academia Diego Portales del Ministerio del Interior, y en el nivel superinstitucional, la Academia Superior de Seguridad Nacional.

Debe agregarse, además, que en este Gobierno, algunas instituciones públicas, han realizado importantes programas de perfeccionamiento, destinados preferentemente a los funcionarios públicos, siendo el caso más importante el de ODEPLAN, cuyo programa de cursos de "Evaluación Social de Proyectos" ha permitido preparar en estas técnicas a un importante contingente de profesionales, lo que asegurará la ejecución de aquellos

proyectos que tengan una mayor rentabilidad social y, por lo tanto, posibilitará una mejor asignación de los recursos fiscales.

Entre otras acciones ejecutadas, es oportuno señalar, además, la constante preocupación de otras Instituciones de la Administración Pública en perfeccionar a los mandos medios y altos. Entre ellas se encuentra esta Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), que ha mantenido una continua acción, a través de diversos seminarios, cuyos objetivos fundamentales han sido entregar conocimientos y compenetrar a los funcionarios públicos de alto nivel en aquellas áreas de la Reforma Administrativa cuya trascendencia se ha estimado prioritaria: Regionalización, modernas metodologías para la toma de decisiones y sistemas de información, administración nacional, regional, provincial y local.

Por otra parte, no se debe dejar de mencionar que el Supremo Gobierno ha creado una serie de cuerpos legales que facilitan la continua capacitación de los Funcionarios Públicos y que se hace extensiva al Sector Privado. El Decreto Ley Nº 1.446 de 1975 y la consiguiente creación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), son claros ejemplos de ésta acción, nunca antes llevada a cabo por Gobierno alguno y que ha permitido incrementar en forma substancial la capacitación de nuestros funcionarios contribuyendo a elevar el nivel medio de calificación de los recursos humanos del país. Entre las acciones que ejecuta este organismo están las de administrar becas, aprobar y reconocer cursos. Esta iniciativa ha permitido por otra parte deducir de los impuestos de primera categoría los gastos que originan los cursos, hasta por un monto del 1% de las remuneraciones imponibles, por parte de las Empresas del Sector Público y Privado,

instancia que se ha constituido en un efectivo medio para incrementar masivamente el perfeccionamiento continuo del recurso humano nacional.

Como conclusión de este recuento cabe anotar que Chile siempre se ha caracterizado por tener un nivel educacional de significativo relieve, que constituye una base importante para cualquier programa de capacitación superior.

En efecto nuestras Universidades, han cumplido un relevante rol en la formación y perfeccionamiento de profesionales en diferentes disciplinas que en general han coadyuvado al progreso de la capacidad gerencial del sector privado, siendo preciso proyectar este tipo de calificación superior de recursos humanos a nuestra Administración Pública.

Este es el desafío al que hizo mención el Sr. Ministro Presidente de CONARA al inaugurar este evento, y el foro panel y la acción de los grupos de trabajo estarán prioritariamente destinados a estudiar y proponer diferentes alternativas frente a las cuales se pueda optar fundadamente para llevar a cabo la tarea asignada a CONARA por S.E. el Presidente de la República, en el sentido de proponer la definición del Sistema de Capacitación para el Funcionario Público del Nivel Superior.

IV - ALGUNAS BASES Y LINEAMIENTOS GENERALES
PARA ESTABLECER UN SISTEMA NACIONAL DE
CAPACITACION DE FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Es obvio que antes de referirnos a la Capacitación del Funcionario de alto nivel, tema central de este encuentro, es preciso referirnos brevemente a los lineamientos y bases generales de la capacitación general de los servidores públicos, en concordancia con los imperativos de la carrera funcionaria.

En esta materia, se han realizado algunos avances relativos a objetivos generales, un concepto operativo de capacitación, visualización de los tipos de capacitación a realizar, y los principios a aplicar en el establecimiento del Sistema Nacional de Capacitación.

En cuanto a objetivos , en un plano aún muy general, dado el estado de desarrollo en que se encuentra el proceso, se considera que la capacitación que ofrezca el Sistema en referencia debe estar destinada a que el funcionario público adquiera, desarrolle y/o perfeccione permanentemente:

- ° positivas actitudes hacia sí mismo, su trabajo y las personas con las cuales debe relacionarse en su desempeño como funcionario;
- ° saber laboral o profesional (conocimientos y habilidades para desempeñar eficazmente su puesto de trabajo); y
- ° un compromiso substancial con los objetivos del desarrollo nacional y del servicio público.

En lo que respecta al concepto operativo de capacitación, de las consideraciones expuestas y de determinadas formulaciones contenidas en Directivas y otros Documentos Oficiales de CONARA o referidos a éste , se obtienen componentes que permiten conceptuar a la capacitación como a un PROCESO CONTINUO POR MEDIO DEL CUAL LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS PUEDAN ADQUIRIR, DESARROLLAR Y/O PERFECCIONAR EL CONJUNTO O REPERTORIO DE CONOCIMIENTOS, HABILIDADES Y ACTITUDES NECESARIOS PARA DESEMPEÑAR EFICAZMENTE SUS PUESTOS DE TRABAJO.

Dicho proceso opera antes y después de la incorporación del funcionario a la Administración Pública. Antes, a fin de adquirir las conductas de entrada específicas que requiera al ingreso; y luego de éste, tanto para el desempeño de sus cargos actuales como también para su promoción a cargos de mayor jerarquía.

Se desprende de lo anterior, que es dable distinguir tres categorías o tipos de capacitación:

- Capacitación Inicial o de Ingreso;
- Capacitación durante el desempeño del cargo o Perfeccionamiento; y
- Capacitación para Promoción o Ascenso.

° La Capacitación Inicial o de Ingreso, está constituida por el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes específicas que conforman las conductas de entrada que se requieren para incorporarse al desempeño del cargo.

° La Capacitación de Perfeccionamiento en el cargo que se es tá desempeñando tendrá dos objetivos y modalidades:

a) Actividades de Nivelación, destinadas a los funcionarios que tienen carencias o acusan déficits en su bagaje de conocimientos, habilidades y actitudes para poder tener un eficaz desempeño de su puesto de trabajo.

A fin de planificar y ejecutar actividades de este tipo se operará sobre la base de análisis ocupacionales para establecer el perfil profesional o laboral (lo que el funcionario necesita saber). Este perfil se confrontará con lo que el funcionario efectiva o realmente sabe, diseñando el perfil de carencias, o sea, lo que necesita o le falta aprender y que le debe ser ofrecido mediante el programa de capacitación; y

b) Actividades de actualización o de reciclaje, que deben responder a la necesidad permanente de que los funcionarios estén al día, teniendo oportunidades de adquirir los nuevos conocimientos, habilidades y actitudes que demandan el cambio y el desarrollo (nuevas tecnologías o innovaciones en el cómo y el con qué de sempear sus puestos de trabajo).

Las actividades de actualización, son, generalmente, de tipo puntual y de más breve duración. Dado su rol de poner al día, resultan ser inherentes y obligatorias para el desempeño de todo cargo, en todos los niveles.

° La Capacitación para Promoción o Ascensos, más evidente e íntimamente ligada a la carrera funcionaria está destinada a ofrecer los conocimientos, habilidades y actitudes que requiere y necesita adquirir el funcionario para tener acceso a cargos de mayor jerarquía. Su realización obedece, además, a la necesidad de que algunos funcionarios puedan superar las limitaciones que suponen para ellos determinadas disposiciones legales en lo referente

a requisitos. Situación que se presenta actualmente con la aplicación del ya mencionado D.F.L. Nº 90, y las correspondientes descripciones y especificaciones de cargos de cada Institución Pública.

En lo relativo a principios, se estima que los rasgos que caracterizan a la Capacitación a la que nos estamos refiriendo, deberán ser una consecuencia de la aplicación entre otros, de los siguientes principios:

**LA CAPACITACION DEBE SER UNA RESPUESTA CONCRETA
A LA REALIDAD Y NECESIDADES NACIONALES.**

Reiterando planteamientos anteriores, este principio anota que, sin renunciar al aporte de experiencias de otros países, que pueden constituir algunos valiosos marcos referenciales, la capacitación a realizar en Chile tiene que originarse y partir desde el "aquí" y el "ahora" de nuestra Nación, en el contexto del proceso de transformación y perfeccionamiento que es substancial a nuestra Reforma Administrativa.

Lo anterior implica estudiar soluciones aplicadas en otros países, y su posible compatibilización con respuestas originales, inéditas, de nuevo cuño, nuestras, a las demandas o requerimientos que debemos atender, considerando el ethos cultural de los funcionarios chilenos (manera de pensar, sentir y actuar), las características de las necesidades específicas de capacitación, los medios y recursos y la factibilidad y aplicabilidad de los modelos que se conciban, transfieran y/o adopten.

El estudio de las experiencias internacionales, como por ejemplo las aportadas mediante sus interesantes exposiciones por nuestros distinguidos consultores, y de otros países por nosotros

visitados, nos deben permitir conocer no sólo sus resultados no vedosos y exitosos, sino que, muy especialmente los errores que se puedan haber cometido, a fin de evitar su repetición en nuestro sistema en desarrollo.

LA CAPACITACION DEBE SER SIEMPRE NECESARIA,
OPORTUNA, ESPECIFICA Y CONCRETA.

Tiene que responder a necesidades que existen realmente, evitando sobredimensionar las actividades de capacitación y los efectos negativos que tal hecho conlleva. Supone, asimismo, que se efectúa a tiempo y atendiendo los aspectos que tienen efectiva aplicabilidad.

LA CAPACITACION DEBE SER IMPARTIDA Y ADQUIRIDA
UTILIZANDO UNA MULTIPLICIDAD DE MEDIOS.

Como lo señala el Informe "Aprender a Ser" (*) lo importante no es saber qué camino ha seguido el individuo, sino lo que ha aprendido y adquirido.

En las acciones de capacitación se tiene que hacer uso de diversos sistemas de "entrega" (directos, indirectos y mixtos) y de una tecnología de capacitación innovadora. Su nota característica en este campo será un dinámico proceso experimental de búsqueda, evaluación y perfeccionamiento permanente, de acuerdo a criterios de amplia flexibilidad. Contrariamente a las prácticas tradicionales, es la capacitación la que tiene que adaptarse y adaptar sus medios a la situación concreta creada por la Reforma y su población-meta, y no partir de sistemas preestablecidos en abstracto.

(*) Comisión Internacional para el Desarrollo y la Educación (UNESCO). Informe Edgard Faure.

LA CAPACITACIÓN DEBE SER UNA ACCIÓN
EXPONENCIAL O MULTIPLICADORA, EN LA QUE
EL FUNCIONARIO SEA AGENTE Y SUJETO.

Este principio hay que interpretarlo y aplicarlo en un doble sentido. Por una parte, el funcionario debe "aprender a a-prender" y ser capaz de seguir capacitándose por sí mismo; y, por otra, aprovechar el concurso de los funcionarios ya capacitados para que ejerzan docencia (monitores o guías) en procesos de capacitación de otros funcionarios.

Es necesario fomentar modalidades de participación no tradicionales (cogestión, autogestión, autoaprendizaje, etc.), para que los funcionarios puedan ejercer responsabilidades como sujetos no sólo de su propia capacitación sino también de las acciones de capacitación en su conjunto. Esto tiene una relevante repercusión en la cobertura, el marco temporal y los costos de los Programas de Capacitación. La actual estructura regional que tiene la administración del país, confiere especial importancia a la aplicación de este principio, ya que, por ejemplo, a través de la formación de monitores y su utilización se asegura un efecto multiplicador en apartados lugares de las diferentes regiones del país.

LA CAPACITACIÓN DEBE SER
PERMANENTE Y SISTEMÁTICA.

Si careciera de esta condición sería, en rigor, inoperante en el cumplimiento de sus objetivos generales y en la aplicación de sus principios. Una acción esporádica y discontinua, le restaría toda efectividad. Esto significa que hay que prever la capacitación inicial o de arranque y su correspondiente seguimiento, mediante un proceso continuo de capacitación.

En este sentido el Sistema de Capacitación vigente en nuestras Fuerzas Armadas es un ejemplo concreto de la eficacia de la aplicación de este principio.

LA CAPACITACION NO DEBE DESCUIDAR LOS ASPECTOS
RELATIVOS A LA RECONVERSION PROFESIONAL Y A LA
PLASTICIDAD EN LA CALIFICACION
(FLEXIBILIDAD EN LA FORMACION PROFESIONAL).

A pesar del carácter específico y funcional que requieren las actividades de capacitación a realizar, hay que incluir componentes y formas de acción que faciliten probables reconversiones profesionales o labores y permitan adquirir un adecuado grado de plasticidad (flexibilidad) en la calificación, que haga posible la transferencia de aprendizajes a nuevas situaciones profesionales.

En suma, en un mundo de cambios tan acelerados es vital que la capacitación esté concebida y se realice en términos tales que facilite la adaptación del funcionario a la situación del progreso científico y tecnológico, a fin de evitar la obsolescencia de su formación.

LA CAPACITACION DEBE REALIZARSE APLICANDO LOS
PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y DE REGIONALIZACION.

Atendiendo a su importancia, estos dos principios se tratan en conjunto y se han dejado para la parte final de este capítulo.

Dado que el principio de subsidiariedad establece, como ya se ha expresado, que sólo compete al Estado realizar directamente

aquellas acciones que por su envergadura o naturaleza, es imposible que sean llevadas a cabo por el sector privado, y que de no ejecutarse impedirían o afectarían al desarrollo o al bienestar de la comunidad nacional. Aplicándolo a la Capacitación de los Funcionarios de la Administración Pública, interesa anotar que tal aplicación significa:

- Utilizar al máximo la capacidad instalada fuera de la Administración Pública, tanto de las Universidades, como del sector privado.

- No se trata de crear nuevas instancias y estructuras que aumenten, sustituyan y/o repitan las acciones que ya se están realizando.

- Por el contrario, aprovechando lo existente y sobre la base de ello, la necesidad y la intención es "conformar una red o circuito de oportunidades de capacitación, debidamente compatilizadas con la demanda".

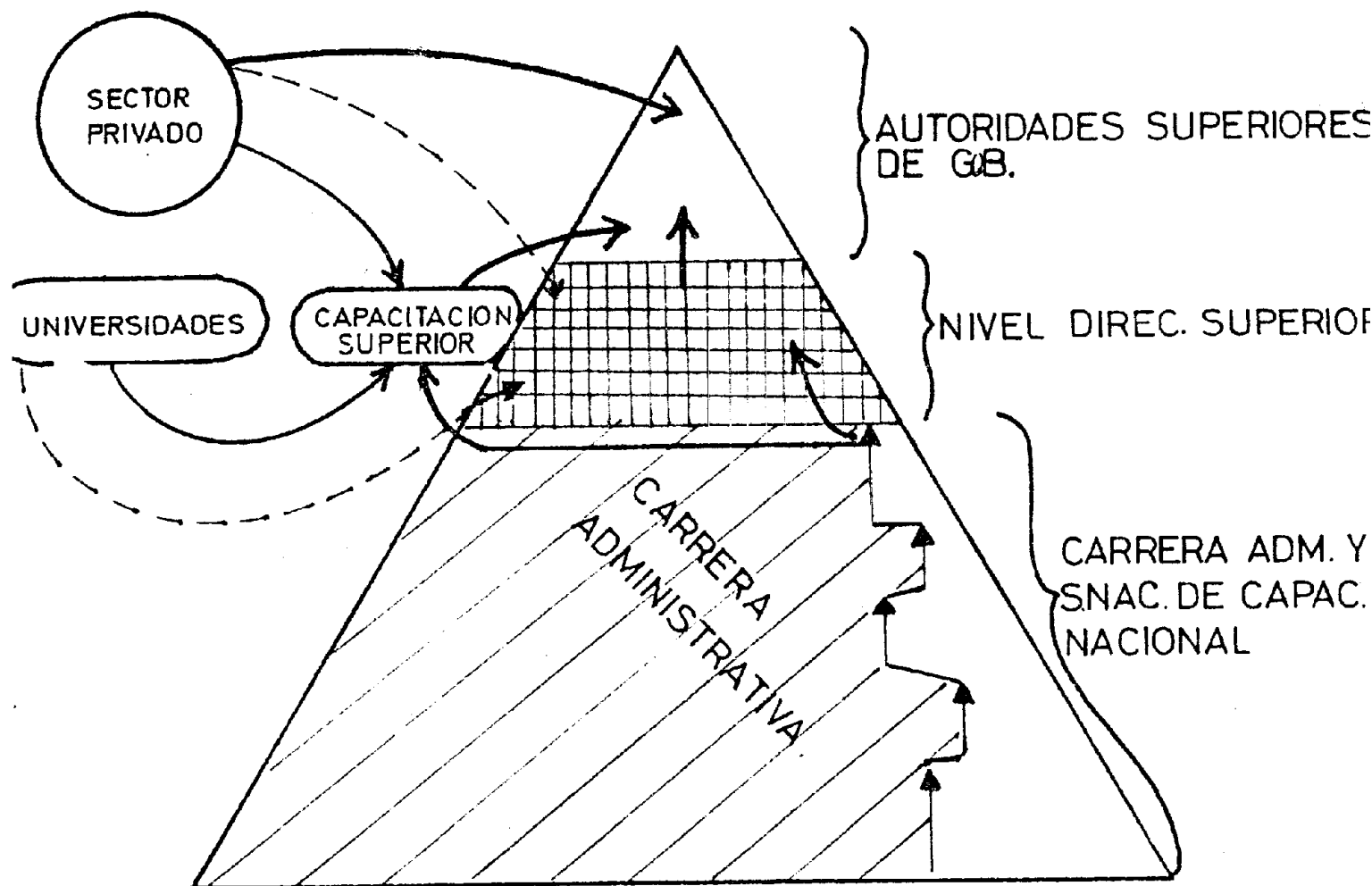
- Se pretende, en suma, que el Sistema de Capacitación, esté íntimamente ligado a la Carrera Funcionaria y destinado a optimizar el uso de los medios y recursos de que dispone el país para satisfacer los requerimientos de la Administración Pública, en general, y del proceso de regionalización, en particular.

El perfeccionamiento del Sistema de Capacitación, hace necesario contar con una base de referencia o núcleo central que en este momento, en virtud del D.F.L. N° 90, es precisamente CONARA, el cual, mediante una adecuada acción de orientación, apoyo y coordinación, garantice coherencia, regularidad y continuidad en el proceso de capacitación permanente de los funcionarios para lograr una

Administración Pública que sea un instrumento eficiente y eficaz al servicio de la comunidad, con una significativa incidencia en su bienestar y progreso.

Un Sistema de Capacitación de este tipo, hace posible velar por una adecuada aplicación de las disposiciones legales, reglamentarias y financieras vigentes. Asimismo, permite evitar repetición de esfuerzos, acciones que contradigan las políticas o produzcan confusión en la población a la que se debe atender.

La participación regional tiene singular importancia frente a la necesidad de armonizar los objetivos nacionales con los regionales, de modo que los programas nacionales sean adecuados a las metas regionales.

V - MODELO DE CAPACITACION SUPERIOR.SISTEMA NACIONAL DE
CAPACITACION

La primera apreciación que corresponde hacer es que nosotros consideramos al Programa de Capacitación Superior limitado a dos tipos de funcionarios:

a) Los altos funcionarios administrativos, definidos, como lo hace el Informe de Naciones Unidas sobre la materia, como "los funcionarios del más alto nivel que responden directamente ante las autoridades políticas", representando siempre un porcentaje mínimo del cuerpo de funcionarios que puede oscilar entre el 1% y el 3%.

b) Los asesores directos de las magistraturas políticas superiores, estén o no organizados en una entidad asesora "ad hoc" (al estilo, por ejemplo de la Secretaría del Consejo Científico de Política Gubernamental de Holanda), lo que en cualquier caso representa un escasísimo grupo de personas.

En segundo término, que este grupo de ejecutivos y asesores superiores se desliga casi totalmente de los mecanismos regulares de administración de personal, para constituir un nivel de "excelencia", al margen de las características de los cuerpos generales de funcionarios.

Tercero, que el régimen de capacitación de estos funcionarios superiores es, también, sustancialmente diferente de los aplicados a los demás niveles administrativos conforme lo expuesto anteriormente, tanto en su contenido y en su tecnología, como en la naturaleza, características y origen de sus recursos humanos, materiales y financieros destinados a la capacitación del funcionario de nivel superior. Ello es, por lo demás, postulado generalmente aceptado en los sistemas comparados más conocidos, como es el caso de la ENA francesa, la que ha tenido singular éxito en seleccionar y capacitar personal para el nivel superior, lo que le ha creado una excelente imagen en el país, y en el exterior, debido fundamentalmente a la calidad de sus alumnos, descritos en el Informe Fulton como "lúcidos, expertos y dotados de la autoestima

que da la combinación de sus altos desempeños y la seguridad de que nadie puede ni sabe hacer las cosas mejor que ellos". En nuestro viaje de conocimiento directo de la ENA francesa, realizado recientemente, llegamos a la conclusión cierta que gran parte de la estabilidad política de Francia, se debe en una proporción significativa al valioso aporte de los recursos humanos formados en dicha Institución desde su creación en 1945 a la fecha. Por su parte el Council Service College Británico, realiza capacitación superior, la que está totalmente separada de las restantes.

Esta tendencia moderna de conferir una atención singular a la formación de los niveles superiores gubernamentales, se ha visto reforzada recientemente con la dictación de una legislación especial en EE.UU. En efecto, el Presidente Carter firmó en octubre de 1978, la Ley de Reforma del Servicio Civil. Este cuerpo legal, entre otras disposiciones, en lo que interesa al Seminario, autoriza la creación de un Servicio Directivo Superior (Senior Executive Service), el cual incluirá aproximadamente unos 7.500 de los más responsables supervisores, administradores y directivos de alta posición. Esta Ley representa a la vez un importante mandato legislativo para el desarrollo de los altos ejecutivos gubernamentales mediante su rigurosa selección y capacitación.

Frente a la disposición anterior, interesa destacar que a principios de esta década, como señala en su artículo James F. Dullea, el desarrollo del personal directivo de EE.UU. era un tema que la mayor parte de las reparticiones gubernamentales ni entendían ni aceptaban. Recién ahora, está siendo plenamente comprendida la importancia de la formación del Directivo Superior, aunque todavía no se esté realizando a cabalidad.

Con todo, la aludida Ley representa un voto de confianza en el Sistema de Capacitación Superior e impone un desafío interesante para su oportuna y eficiente aplicación.

El valor, significado y efecto de este tipo de capacitación superior, ha sido subrayado enfáticamente, por Alan K. Campbell, Presidente de la Comisión del Servicio Civil de EE.UU., en un discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, el 22 de octubre de 1978, al manifestar que:

"Todos hemos captado el mensaje de la Proposición 13."(*)
"El pueblo está disgustado. Pero no lo está tanto por los impuestos cuanto por la eficacia gubernamental. El desempeño del gobierno puede ser mejorado. Y yo estoy convencido de que la clave para aumentar esa eficacia está en el desarrollo de un personal Directivo extremadamente competente, al que pueda darse la máxima libertad de gestión y que cuente con oportunidades continuas para su personal renovación y perfeccionamiento como ejecutor superior".

Aplicando estos antecedentes al estudio del tema focal de este Seminario, y refiriéndonos a la característica más resaltante que debe tener, a nuestro juicio, este tipo de funcionarios de alto nivel, que consiste en ser lo que convencionalmente se conoce por "generalistas", a diferencia de los "especialistas". Si bien la distinción entre "generalistas" y "especialistas" puede resultar confusa o inoperante en ciertos aspectos, nosotros consideramos que a este efecto es fundamental. Tanto los altos ejecutivos como los asesores de ese nivel deben tener no sólo una visión integral de todo el campo de la Administración Pública Nacional, sino una capacidad de análisis y síntesis de la problemática general, de las vinculaciones intersectoriales de los problemas y de las proyecciones futuras de la acción gubernamental global.

(*) La Proposición 13 representa la reacción negativa del contribuyente de EE.UU. frente a la presión tributaria actual.

Los objetivos y contenidos típicos de un programa de esta naturaleza deben concurrir, a vía de ejemplo, a :

a) Perfeccionar la capacidad de reflexión, vale decir, a utilizar racionalmente los diversos métodos científicos, propios de las distintas ciencias sociales y naturales relevantes, para el análisis y valoración de los datos, la construcción de hipótesis, el contraste de criterios y la verificación de soluciones. Para cumplir esta finalidad el programa debería incluir elementos relevantes de metodología científica e investigación.

b) Transmitir selectivamente aquellos conocimientos significativos para el quehacer administrativo que se consideren más indispensables, dentro del vastísimo campo de los necesarios y existentes, para manejar interdisciplinariamente la problemática administrativa. El gran problema radica aquí en seleccionar adecuadamente aquellos contenidos de carácter económico, político, sociológico, jurídico, para poder establecer un curriculum funcional. A modo de ejemplo, el programa del Federal Executive Institute resulta atractivo por su selectividad e integración interdisciplinaria.

c) Familiarizar al ejecutivo con las grandes áreas que podríamos llamar de "técnicas de acción administrativa", incluyendo en primer lugar, las de toma de decisiones. El caso de la ENA francesa nos resulta especialmente interesante, pues su programa va dirigido a poner al participante en tres tipos de situaciones: decisorias, negociadoras, e investigadoras, esto es, a enfrentarlo constantemente con la necesidad de tomar decisiones gubernamentales, negociar los conflictos que se puedan producir e investigar la realidad con visión prospectiva.

d) Transmitir información objetiva sobre la organización, funciones y procesos actuales de la Administración Pública nacional, su trayectoria histórica relevante y su visión futura.

A fin de ampliar el espectro de alternativas que es dable visualizar en torno a la necesaria definición de un perfil del alto funcionario de la Administración Pública, se ha estimado útil, citar sucintamente, los planeamientos que consignamos a continuación.

a) Enfoque de Emilio Mira y López.

A juicio de este autor, los requisitos y aptitudes del ejecutivo superior se sintetizan en tres aspectos:

Primero, la mística estatal o pública, que supone el más elevado coeficiente de idealismo y ética en el desempeño del administrador público. Sus remuneraciones serán siempre las mismas, aunque su desempeño genere los más eficientes resultados y los más elevados beneficios, y nunca deberá perder de vista el principio de subordinación del interés particular al interés general.

Segundo, las contradicciones de sus actitudes profesionales, impuestas también por el ejercicio profesional, que demandarán la conciliación permanente de posiciones. Junto con poseer la mística del servicio público debe ser práctico y realista. Tendrá que ser lógico e intuitivo. Precisaré ser agradable sin dejar de ser firme; tendrá que poseer visiones globales sin perder de vista los detalles; deberá actuar con prudencia sin dejar de tener decisión y, en fin, tendrá que ser justo sin dejar de ser severo y ser enérgico sin llegar a ser rígido. Deberá convenirse que una síntesis de tan variadas y contrapuestas actitudes es muy difícil de obtener en un solo individuo.

El tercer aspecto se refiere a la variedad de roles que impone su acción profesional. En efecto, el administrador es sucesiva o simultáneamente jefe, juez, diplomático, consejero, financista, líder, psicólogo, colega, amigo, miembro de una familia y obviamente también un ciudadano. ¿Dónde encontrar individuo semejante que reúna simultáneamente tales exigencias? Algunos han respondido con la teoría del administrador nato; es decir que algunas personas nacen con las aptitudes para desempeñar esta profesión. Otros han preconizado la enseñanza y formación de administradores profesionales, demostrando que es posible y ventajosa, tal como en la preparación de profesionales en otros campos. Este criterio es el que hoy prevalece y su vigencia plantea el más complejo y delicado de los problemas: el diseño y programación de la formación profesional de administradores, tarea urgente y difícil que preocupa universalmente a instituciones y especialistas, y cuyo tratamiento entrega material para largas y específicas elaboraciones.

- b) Del informe del CLAD sobre "Formación de Administradores para el Sector Público en América Latina. (Editorial Artes, Caracas, 1979).

El Informe del CLAD plantea los siguientes componentes a ser incluidos en los objetivos y contenidos de aprendizaje a que den lugar los procesos de capacitación:

- Capacidades Científico Tecnológicas;
- Potencialidades para la Toma de Decisiones;
- Aptitudes de Liderazgo;
- Preparación para el Cambio; y
- Valores.

Un análisis esquemático de los componentes indicados, que son considerados como CAPACIDADES MINIMAS para una FORMACION INTEGRAL, es el siguiente:

CAPACIDADES
CIENTIFICO-
TECNOLOGICAS.

(La Psicología-Social y la Sociología aportan conocimientos, hipótesis y teorías que se transforman en mecanismos prácticos; la Ingeniería avanza en la mejor adaptación del hombre al trabajo y del trabajo al hombre; las Matemáticas hacen un aporte contundente al proceso de decisión. Las Ciencias Políticas, la Lógica, la Ética, la Biología, hacen contribuciones nada despreciables. Y comienzan a aparecer las ciencias integradas: La Informática, la Cibernética, la teoría general de sistemas).

- Para comprender las organizaciones y realizar una gestión racional en ellas, hay que tener conocimiento y manejo de ciencia y tecnologías administrativas. De ahí, que la gestión estatal demande, en forma significativa, INSUMOS DE TECNOLOGIA ADMINISTRATIVA DE CALIDAD CIENTIFICA.

- Lo anterior, porque en la Administración Pública se dan, y ella para cumplir su rol debe enfrentar y resolver situaciones donde actúan una multiplicidad de variables interrelacionadas en diversos planos y que se comportan a un ritmo acelerado. Para comprender este tipo de realidades y actuar eficazmente sobre ellas es imprescindible tener una base de conocimiento científico y emplear, entre otros, procedimientos e instrumentos tecnológicos de investigación, modelos explicativos de la conducta burocrática con altos niveles de comprobación empírica, técnicas que permitan fundamentar predicciones sobre las consecuencias de cursos de acción alternativos, avaladas por sólidos marcos probalísticos.

- En vista de la situación que se le presenta al sector público en materia de ciencia y tecnología administrativa, éste debe tener la capacidad de CREAR TECNOLOGIA, DE OPERAR ADECUADAMENTE LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIA Y DE HACER INNOVACION DOMESTICA.

- De lo expuesto, se desprende la necesidad de FORMAR UN ADMINISTRADOR CAPAZ DE CREAR, BUSCAR Y/O ADAPTAR UNA TECNOLOGIA ADMINISTRATIVA ADECUADA A LAS CARACTERISTICAS DEL PAIS.
- En dicha FORMACION tiene una decisiva incidencia una BASE CIENTIFICA Y CULTURAL que le permita INVESTIGAR Y CREAR EN FORMA ORIGINAL Y DESARROLLAR UN PENSAMIENTO NACIONAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA.
- La constante complejización de la gestión estatal, abarca amplios conjuntos de variables que requieren la realización de tareas tales como análisis en profundidad de la realidad sobre la cual debe actuar de las tendencias y los cursos de acción alternativos existentes.

POTENCIALIDADES
PARA LA TOMA DE
DECISIONES:

- Requiere, por tanto, un adecuado conocimiento de las alternativas tecnológicas disponibles, la capacidad para la selección de las más adecuadas a la situación de decisión a resolver y habilidad para una apropiada manipulación.
- Sólidas capacidades en el campo de la conducción de grupos humanos. Gran parte de su tarea ha de tener contenidos de trabajo de liderazgo de grupos.

APTITUDES DE
LIDERAZGO:

- La capacidad de liderazgo involucra elementos como: el dominio de conceptos, categorías, modelos que permitan comprender el comportamiento humano en las organizaciones, el manejo fluido de

técnicas de liderazgo, la capacidad de generar en el grupo en continuo proceso de aprendizaje social a partir de las experiencias del mismo, potencialidades para motivar y organizar formas de participación, calidades para la relación humana interpersonal.

- Capacidad para la percepción de los procesos de cambio, investigación dinámica de sus características, reaprendizaje en función de ellas y readaptación de conductas y mecanismos de acción.

PREPARACION PARA
EL CAMBIO:

- Esto le es necesario porque varias técnicas modernas actualmente en uso pueden ser reemplazadas pronto por técnicas mejores o ser modificadas y mejoradas.

- Todas las capacidades descritas deberán encuadrarse en un MARCO VALORATIVO de acuerdo con los intereses nacionales.

VALORES :

- Cada día se hace más evidente la necesidad de realizar un esfuerzo destinado a FORMULAR UN CODIGO PROFESIONAL DE ETICA ADMINISTRATIVA.

- Se requiere que en la formación del Administrador opere un proceso de los valores y de la ontología con el objeto de atenuar el peligro a que pudiera conducir una visión puramente técnica. Hay que velar porque se opere un proceso de internalización de valores de ELEVADO SENTIDO DEL SEGURO PUBLICO Y DE LA COMUNIDAD asegurando, al mismo tiempo, un manejo adecuado del arsenal administrativo.

Como una forma de completar referencias que apuntan al Perfil que deben tener los mencionados funcionarios, el CLAD aplicó una Encuesta en los países de la Región. El instrumento de dicha Encuesta, contempló los siguientes rasgos o características:

- Conciencia Nacional
- Conocimiento de la Realidad Nacional
- Buena formación científica y cultural general
- Comprensión de la realidad mundial
- Capacidad crítica
- Actitud frente al personal que dirige
- Capacidad técnica en su especialidad
- Capacidad de decisión
- Facilidad de expresión
- Capacidad teórica en su especialidad
- Actitud de actualización
- Conocimiento amplio de sus habilidades
- Experiencia
- Conocimiento jurídico y económico
- Buenas relaciones humanas
- Capacidad de asimilar cambios

c) De un informe de la organización de Naciones Unidas.

El Informe de la ONU, en lo relativo al perfil y a los objetivos de la capacitación de ejecutivos de la Administración Pública, de nivel superior, sostiene que la capacitación debe contribuir significativamente a que estos adquieran, desarrollen o perfeccionen lo siguiente:

- Conocimiento de las modernas técnicas de dirección y capacidad para aplicarlas, dando especial relieve al proceso de adopción de decisiones.

- Comprensión del ambiente global en que actúa el funcionario superior de administración; es decir, de las circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales del país;
- Comprensión de los principios de relaciones humanas, en especial respecto a la motivación y la dirección en el medio nacional;
- Comprensión del procedimiento administrativo en la estructura peculiar de la nación;
- Dominio suficiente de ámbitos substantivos de conocimientos relativos al desarrollo, especialmente en sus aspectos económicos, sociales y políticos.
- Receptivilidad ante nuevas ideas y capacidad para formularlas y ponerlas en práctica; espíritu de empresa, facultades creadoras y dotes de innovación; y
- Apreciación del efecto de la esencia y la tecnología y su contribución al desarrollo de la sociedad moderna.

CONCLUSIONES GENERALES I SEMINARIO INTERNACIONAL
DE CAPACITACION DE FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA.
=====

Expositor:

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
TCL (EM) de Ejército
Secretario Ejecutivo de CONARA
y Coordinador General del Seminario

VI - CONCLUSION.

El propósito de esta presentación ha sido ofrecer un marco de referencia sobre la Capacitación del Funcionario Público a nivel superior en Chile, con algunos alcances a la situación de esta modalidad de capacitación, en otros países con interesantes experiencias en estas materias, lo que unido a las valiosas exposiciones de nuestros consultores especiales invitados a este Seminario, nos permitirán abordar en profundidad, los asuntos que constituyen su objetivo básico.

El foro-panel y los Grupos de Trabajo nos servirán para dilucidar temas tan importantes como los constituidos por el estudio de las siguientes variables en juego:

- a) Objetivos de esta Capacitación Superior
- b) Grupo-meta (destinatario)
- c) Institucionalización
- d) Recursos
- e) Contenido
- f) Tecnología
- g) Duración

LAS VARIABLES EN JUEGO

En lo que concierne a los elementos endógenos de la capacitación superior, la complejidad de esas variables no es menor que la de sus relaciones externas. En este Seminario trabajaremos fundamentalmente con siete de ellas : a saber: objetivos, destinatarios, institucionalización, recursos, contenido, tecnología y duración, que, responden a las siguientes siete interrogantes: ¿porqué,

a quién, dónde, con qué, qué, cómo y por cuanto tiempo de la capacitación?. La complejidad del estudio a realizar viene dada no solo por la riqueza de alternativas que se abren dentro de cada variable, sino por la inevitable interdependencia de las siete entre sí, de modo que al aptar, por ejemplo, por uno u otro objetivo de la capacitación se está condicionando los otros seis y viceversa. Ello nos obligará a un especial esfuerzo de concentración para tener siempre frente a nosotros la totalidad del campo y la secuencia en que necesariamente deberemos discutir, una tras otra, esas siete variables, tendrá que compaginarse con los razonamientos, argumentos y conclusiones que se vayan obteniendo en todas las demás.

1. Objetivos. (para qué sirve la capacitación)

Acabo de señalar la multiplicidad de relaciones en que entra la capacitación superior con los elementos de su circunstancia relevante; de ella se sigue la multiplicidad de sus posibles objetivos, algunos de ellos confluyentes y acumulativos, otros paralelos o alternativos e incluso otros contradictorios entre sí. Decir que necesitamos personal altamente calificado para llevar a cabo una Reforma Administrativa Integral es algo demasiado genérico, que requiere cualificación. Podemos necesitar personal de ese nivel para desempeñar directamente los cargos de responsabilidad política o para ponerlos en camino de llegar a ellos; o para ocupar los cargos administrativos más altos que no conllevan responsabilidad política, integrando un cuerpo de funcionarios superiores directamente responsables ante la autoridad gubernamental; o para asesorar a los unos o a los otros, sea constituyendo las "cancillerías" políticas o los "staffs" técnicos. Igualmente obvio es que cualquier Administración necesita generalistas, con visión global de la problemática integral que, sin ser necesariamente expertos en un campo específico, sepan como funciona y anticipen como debiera funcionar cada elemento dentro del todo; e igual

mente necesita especialistas que dominen las técnicas más refinadas de cada área particular, desde especialistas sectoriales en Educación, Relaciones, Laborales, Industria o Turismo hasta expertos en administración y control de recursos humanos, materiales, financieros e informáticos.

El problema, pues, no está en justificar la necesidad en abstracto de la capacitación superior, cosa obvia por demás y comprobable a lo largo y ancho del mundo contemporáneo, sino en decidir prioritariamente a cuál de esos posibles y competitivos usos debe ser dirigida. Por dar un solo ejemplo, como ya lo manifesté anteriormente, el año pasado celebramos, en este mismo escenario de Viña del Mar, un Seminario de Alto Nivel sobre Metodología de la Toma de Decisiones Gubernamentales, al que asistieron los Subsecretarios y Autoridades de similar rango y en el que se puso de manifiesto la conveniencia de formar una élite de asesores de nivel político, capaces de integrar las políticas sectoriales dentro de una visión de conjunto de la problemática nacional para anticipar los grandes cursos de acción para el futuro. Ahora bien, basta la necesidad de preparar ese personal asesor para justificar cumplidamente desde ya, un programa de capacitación superior.

Cuando lo que está planteado es precisamente un proceso integral de reforma, el sentido tradicional de esas distinciones clásicas entre generalistas y especialistas, o entre administradores y políticos, o entre ejecutivos y asesores, cobra una nueva dimensión y, por ende, una complejidad adicional: la alternativa entre mantenimiento e innovación de la Administración Pública. Reformar la Administración no significa desmontar, de la noche a la mañana, las estructuras, funciones y procesos vigentes para sustituirlos por otros más modernos, más ágiles o más promisorios, porque tan importante como innovar, planeada y selectivamente, las sucesivas áreas administrativas es mantener el funcionamiento de aquellas que

son eficaces. Por ello, la misma relevancia y urgencia puede tener el preparar personal superior para inducir el cambio como para mantener lo positivo del sistema. Necesitaríamos, así, generalistas y especialistas, y ejecutivos y asesores, tanto en el área de mantenimiento como en el de la reforma del sistema.

Esta es, pues, la primera variable que el Seminario deberá abordar.

2. Destinatarios. (a quién se capacita)

Nuestra segunda cuestión se refiere al destinatario de la capacitación superior. Las alternativas son aquí, fundamentalmente, capacitar a quienes ya están en el servicio para desempeñar sus funciones, o convertir el proceso en un mecanismo de selección para reclutar personal idóneo de fuera; y relacionado con ello, si el programa debe tratar de atraer a los funcionarios más experimentados y consagrados en el servicio público para preparar su ascenso a cargos de mayor responsabilidad, o a los jóvenes con mejor curriculum académico. Se trata, entonces, no solo de escoger entre formación académica y experiencia en el servicio, sino frecuentemente también entre distintos grupos de edades, porque la alternativa implicada suele ser entre jóvenes egresados con títulos superiores y distinciones académicas más o menos notorias y funcionarios que, para llegar a la proximidad de esos altos niveles han requerido, por lo regular, largos años de experiencia. A veces se toma en cuenta en esta opción la diferencia entre el largo período de vida activa que tiene por delante el joven recién titulado para justificar a su favor la inversión en tiempo y recursos de su capacitación; pero creemos que también pueden existir argumentos en contrario, pues nada garantiza que ese joven

vaya a permanecer más tiempo en la Administración Pública que el funcionario veterano que consagró su vida al servicio.

3. Institucionalización. (dónde se capacita)

Una vez discutidos los dos puntos anteriores deberemos considerar, en tercer lugar, la organización que habrá de darse a la función capacitadora. Las posibilidades son, fundamentalmente, tres: a) asumir directamente la función en una estructura ad hoc del Gobierno; b) entregársela o dejarla íntegramente en manos de los centros públicos, privados y universitarios existentes; y c) mantener las funciones de programación, supervisión y seguimiento en el organismo gubernamental y contratar toda o parte de la ejecución con esas entidades.

Cada una de estas soluciones tiene sus ventajas e inconvenientes, y en la experiencia comparada hay ejemplos de todas, No nosotros creemos importante discutir los diversos factores que pueden aconsejar inclinarse por una u otra solución, como puede ser el marco legal preexistente al respecto; o la cantidad y calidad de los centros existentes en el país para atender, con su capacidad instalada o con refuerzos adicionales, la demanda estimada de un programa de este tipo; o el grado de flexibilidad de esas entidades para adaptarse a, las peculiaridades de la capacitación funcionaria superior y para aceptar un mayor o menor grado de supervisión y control gubernamental, entre otros aspectos a considerar.

4. Recursos. (con qué se capacita)

La discusión de los medios necesarios para un programa de capacitación superior es muy compleja: va desde la naturaleza, origen, preparación y calidad del profesorado hasta las condiciones físicas de las instalaciones, pasando por el financiamiento de todo ello. En particular, interesa analizar lo siguiente:

a) la que sería una planta de personal mínimo para una institución limitada a la programación, supervisión y seguimiento, y su comparación con lo que supondría una planta integral para asumir la totalidad del proceso capacitador.

b) naturaleza, ubicación y extensión de las instalaciones fijas, biblioteca, servicios, equipos, etc.

c) los costos de las diferentes alternativas y las posibles fuentes de su financiamiento.

5. Contenido. (qué se enseña)

Esta es una de las discusiones que anticipamos más candente, puesto que también aquí el problema consiste, no tanto en decidir qué es lo mucho que debe enseñarse cuanto en señalar todo lo que inevitablemente habrá que dejar fuera. Entendida la Administración como quehacer interdisciplinario, está demás abundar en la necesidad de que el funcionario superior ha de tener sólidos conocimientos en las diversas ciencias sociales, en particular en ciencia política, economía, derecho, sociología, etc., sino también en los fundamentos lógicos y metodológicos que la rigorizan,

además de la creciente variedad de técnicas operativas relevantes que van desde la toma de decisiones a la informática. Aunque la discusión de este punto está íntimamente relacionada con la de la duración óptima de los programas, podemos ya adelantar que el tiempo disponible habrá de ser, en cualquier caso, muy inferior al necesario para cubrir todas esas áreas de conocimiento, con lo que la discusión deberá centrarse en lo que consultores y participantes consideren áreas prioritarias, tratando de ponderar y distribuir adecuadamente los contenidos en un curriculum armónico.

6. Tecnología. (cómo y con qué se enseña)

En materia de capacitación superior existe una multiplicidad de métodos pedagógicos, que van desde la transmisión directa del conocimiento objetivo hasta la creación de condiciones óptimas para el autoaprendizaje, pasando por una variedad de técnicas y procedimientos participativos basados en la incorporación activa y capacidad creadora del sujeto. Lecciones magistrales, conferencias, estudio de casos, lecturas dirigidas, trabajos de grupo, ins-rucción programada, ejercicio de simulación, mesas redondas, paneles, etc. son distintas herramientas cuya utilidad depende no sólo de la naturaleza intrínseca de cada materia sino de la preparación, nivel y actitud de los participantes, de la duración del curso o de los recursos disponibles. Interesa evaluar críticamente todos y cada uno de estos y otras modalidades de enseñanza-aprendizaje.

7. Duración. (cuánto)

En la experiencia internacional se pueden señalar las soluciones más variadas, desde el curso de dos o tres años hasta el de dos o tres semanas, por citar casos extremos que son bien conocidos de nuestros consultores.

La variable temporal condiciona no sólo las opciones sobre contenidos, costo unitario, instalaciones, equipos, etc. si no también el funcionamiento de la Institución al que pertenece el participante y por ende, la selección misma de candidatos. Esta variable es de especial importancia para nosotros, pues resulta muy diferente prescindir del trabajo de un funcionario por dos o tres semanas que dejarlo excedente por un año o más

En base a las reflexiones anteriores, daremos, en la sesión siguiente, comienzo al debate de estas siete variables que consideramos de vital importancia para el logro de los objetivos definidos para este Seminario.

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
TCL (EM) de Ejército
Secretario Ejecutivo de CONARA

Vina del Mar, CHILE, Miércoles 14 de Noviembre de 1979.

CONCLUSIONES GENERALES

I SEMINARIO INTERNACIONAL DE CAPACITACION DE FUNCIONARIOS DE ALTO NIVEL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

La meta de la Reforma Administrativa Integral que conduce técnicamente CONARA es maximizar el rendimiento de la Administración Pública Chilena, en su rol básico normativo, fiscalizador y prestador de servicios a toda la población, acorde con los progresos que la dinámica de la era contemporánea nos ofrece, basado en el más espectacular avance científico y tecnológico de la historia de la humanidad, enfrentando con decisión la irrenunciable responsabilidad de reemplazar esquemas obsoletos por sistemas que aseguren dotar al país de una Administración Pública adecuadamente dimensionada, cuyo funcionamiento sea ágil, expedito y dinámico.

En efecto, la transformación y modernización de la sociedad chilena, que incluye aspectos sociales, económicos, políticos y de Seguridad Nacional, requiere obviamente de una Administración moderna en la cual el recurso humano en todos sus niveles, es factor fundamental.

No podemos desconocer los grandes logros de nuestras Universidades, Institutos privados y públicos, que han formado un conglomerado de profesionales que prestan sus valiosos servicios con vocación y eficiencia tanto en la actividad pública como en la privada.

Este Seminario Internacional ha tenido por objeto centrar nuestra preocupación y afanes en la capacitación del funcionario público, con énfasis en los niveles de asesoría y de conducción superior.

Precisamente, el proceso de reforma administrativa chileno, al proponerse mejorar la eficiencia y la eficacia del Sector Público - que es otra manera de expresar el deseo de mejorar el sistema de decisiones gubernamentales -, tiene presente que está haciendo referencia a dos sistemas diferenciados -

en realidad a dos subsistemas - del sistema decisorio. El gobernante precisa una asesoría política, que le facilite los instrumentos al servicio de su función de condicionamiento, y un sistema de capacitación superior de toda esa cadena jerárquica que tiene atribuida la función de gobernar, donde se ponga a contribución todo el arsenal contemporáneo de conocimientos y técnicas interdisciplinarias que puedan contribuir a la eficacia de las decisiones políticas.

Esa doble y entrelazada necesidad - asesoría gubernamental y capacitación de los distintos niveles de decisión política - tiene muy poco que ver con las decisiones técnicas que controlan el proceso productivo y con la preparación de gerentes, labor que, por lo demás, cumplen con éxito creciente las Universidades y Centros Superiores como ocurre en Chile.

Como conclusión del recuento histórico de la Capacitación Superior en Chile se destacó que nuestro país siempre se ha caracterizado por tener un nivel educacional de significativo relieve, que constituye una base importante para cualquier programa de capacitación superior.

En efecto, nuestras Universidades han cumplido un relevante rol en la formación y perfeccionamiento de profesionales en diferentes disciplinas que en general han coadyuvado al progreso de la capacidad gerencial del sector privado, siendo preciso proyectar este tipo de calificación superior de recursos humanos a nuestra Administración Pública.

Este primer Seminario Internacional sobre Capacitación de los funcionarios de Alto Nivel de la Administración Pública, ha estado destinado a estudiar y proponer soluciones técnicas que contribuyan a perfeccionar el proyecto de Capacitación para el funcionario de alto nivel, cuya formulación le ha sido encomendada a CONARA por S.E. el Presidente de la República.

En estas materias, las principales conclusiones y recomendaciones técnicas del Seminario son las siguientes :

1. Las experiencias de Argentina, Brasil, Colombia, Perú y España unidas a las de Centroamérica - cuyo conocimiento nos fue aportado por las exposiciones de los distinguidos consultores internacionales -, implementadas por las referencias sobre las realizaciones que en esta materia llevan a efecto Estados Unidos, Francia e Inglaterra, demuestran una preocupación general por mejorar la formación y el perfeccionamiento del Funcionario Público de nivel superior.
2. Estas mismas experiencias ponen en evidencia la ineludible responsabilidad que le compete a los respectivos gobiernos, en el ejercicio de una función normativa y de coordinación y supervisión de las acciones conducentes al logro del propósito indicado.
3. En dicho sentido, todas las experiencias señaladas demuestran la preocupación y acciones directas de los gobiernos en materia de capacitación del funcionario público, con un énfasis creciente en el nivel superior.
4. La complejidad del mundo actual, la interdependencia de los problemas y el enorme progreso científico y tecnológico impone con urgencia la necesidad de mejorar las metodologías para la toma de decisiones gubernamentales, los equipos interdisciplinarios de asesoría y la formación renovada y permanente tanto de los ejecutivos superiores como al de los asesores de alto nivel, acción que es significativamente diferente a la tradicional formación de carácter unidimensional, la cual no es suficiente para el alto nivel al que nos estamos refiriendo.
5. Los informes de los grupos de trabajo de este Seminario permiten establecer lo siguiente:
 - a) El reconocimiento que la capacitación de los Funcionarios es indispensable en todos los niveles de la Administración Pública, con un mayor acento en los niveles que en nuestra legislación vigente son denominados "Directivos Superiores", los cuales son y seguirán siendo de exclusiva confianza de S.E. el Presidente de la República.

Por lo tanto, su selección y formación son necesariamente diferentes al resto del sistema de capacitación y de la carrera administrativa regular.

- b) Los contenidos de este tipo de capacitación deben abarcar una serie de áreas, que hacen necesario establecer un curriculum especial, acción que CONARA debe efectuar a fin de solucionar la carencia indicada.
- c) En cuanto al perfil y a los objetivos de la capacitación de Ejecutivos de la Administración Pública, de nivel superior, el Seminario sostiene que la capacitación debe contribuir significativamente, a que éstos adquieran, desarrollen o perfeccionen los conocimientos, habilidades y actitudes que se indican globalmente a continuación y que en general representan las proposiciones de los grupos de trabajo sobre esta materia. Tales recomendaciones serán debida y oportunamente estudiadas por CONARA, para proponer, después de un exhaustivo y completo análisis, las bases para la formulación de los planes y programas de estudio para la capacitación de alto nivel. Se puede estimar que los objetivos definidos al efecto, por el informe de Naciones Unidas citado en la ponencia de CONARA, expuesta por su Secretario Ejecutivo, representa la opinión generalizada del Seminario, por lo que se ha estimado de interés sintetizar como sigue:
 - Conocimiento de las modernas técnicas de dirección y capacidad para aplicarlas, dando especial relieve al proceso de adopción de decisiones.
 - Comprensión del ambiente global en que actúa el funcionario superior de la Administración; es decir, de las circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales del país.
 - Comprensión de los principios de las relaciones humanas, en especial respecto a la motivación y la dirección en el medio nacional.

- Comprensión del procedimiento administrativo de la estructura peculiar de la Nación.
- Dominio suficiente de ámbitos substantivos de conocimientos relativos al desarrollo, especialmente en sus aspectos económicos, sociales y políticos.
- La receptividad ante nuevas ideas y capacidad para formularlas y ponerlas en práctica; facultades creadoras y dotes de innovación; y
- Apreciación del efecto de la ciencia y de la tecnología en su contribución al desarrollo de la tecnología moderna.

Para lo anterior, los grupos de trabajo han mencionado, entre otros aspectos a considerar en este programa: desarrollo económico y social, ciencia política, formulación y análisis de las políticas gubernamentales, derecho administrativo, desarrollo organizacional y reforma administrativa.

- e) Se ha visualizado que es indispensable que una entidad gubernamental tenga a su cargo la dictación de las normas, la coordinación y supervigilancia de la capacitación en general, y del perfeccionamiento y capacitación del nivel superior.
- f) Se han analizado diversas alternativas para la ejecución de la capacitación del nivel superior, acorde con los principios del Supremo Gobierno. A este respecto, interesa destacar que los modelos presentados por los consultores internacionales, que se han basado en su amplia experiencia en la materia, constituye un interesante marco de referencia para estudiar y proponer las alternativas de solución al objetivo básico de este Seminario, para la resolución Superior del Supremo Gobierno. Por su parte, el contenido de los informes de los tres grupos nacionales aportan interesantes recomendaciones en cuanto a los objetivos prioritarios a lograr para

satisfacer las necesidades de capacitación de alto nivel, contenidos de la capacitación y a su institucionalización normativa y en cuanto a su ejecución, aprovechando al máximo la capacidad instalada; todo lo cual será debidamente analizado por CONARA, para proponer el proyecto definitivo, debidamente ajustado a nuestra realidad y necesidades nacionales.

- g) Finalmente, es indispensable realizar, por parte de CONARA, un completo inventario de la demanda y de la oferta en materia de capacitación del funcionario de alto nivel, a fin de poder afinar la solución definitiva dentro de los marcos de la realidad y situación existente en nuestro país. Al efecto, el inventario de recursos humanos en la Administración Pública y de las instituciones de capacitación, que realizará CONARA en 1980, con el importante apoyo del Proyecto CHI/77/001 de Naciones Unidas, será una fuente fundamental de información al efecto.
- h) El legajo anexo conteniendo los informes de los 4 grupos de trabajo servirá de importante fuente de consulta para los estudios finales del proyecto de Capacitación del Funcionario Público de alto nivel.

El Seminario Internacional de Capacitación Superior se complace en hacer entrega de estas conclusiones y recomendaciones destinadas a contribuir al perfeccionamiento de las acciones de Capacitación Superior elaborado por los especialistas chilenos y que, en líneas generales, constituye una elocuente demostración de la tradicional competencia administrativa y vocación pedagógica de Chile. Por lo mismo espera que esta colaboración intelectual conjunta de Chile y los distinguidos consultores internacionales que CONARA ha invitado a este torneo, con la colaboración de Naciones Unidas, permitan que el proyecto definitivo que elaborará

esta Comisión Nacional para someterlo al conocimiento y resolución del Supremo Gobierno, conforme a las expresas instrucciones de S.E. el Presidente de la República, creador y permanente impulsor de esta idea, sea el instrumento adecuado y cabal para una capacitación global y funcional de los niveles superiores y decisorios de la Administración Pública Chilena.

Viña del Mar, 16 de Noviembre de 1980.

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
TCL.(EM) de Ejército
Secretario Ejecutivo de CONARA
y Coordinador General del Seminario

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

I SEMINARIO INTERNACIONAL
SOBRE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO
EN EL DESARROLLO REGIONAL

C O N A R A
=====

COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

"LAS CORPORACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO
COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION Y
DESARROLLO REGIONAL EN CHILE".

EXPONE :

Señor Secretario Ejecutivo de la Comisión
Nacional de la Reforma Administrativa(CONARA).

TCL.(EM) DON ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD.

LAS CORPORACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPACION Y DE DESARROLLO REGIONAL, EN CHILE

I - INTRODUCCION.

El proceso de la Reforma Integral de la Administración Pública chilena, que conduce el Supremo Gobierno con la asesoría técnica de CONARA y que abarca tres vastos y complejos campos de acción - la Reforma Estructural, la Reforma Funcional y el Proceso de la Regionalización que es la proyección geográfica de ambas - ha puesto especial énfasis, desde la iniciación de este nuevo sistema de gobierno y administración interior del país a partir del 11 de Julio de 1974, con la dictación de los cuerpos legales que oficializaron su puesta en marcha, lo que se ha ido reforzando gradualmente hasta la fecha con la reorganización total de los Ministerios y de los Servicios Públicos, ajustándolos a los principios de la más exigente racionalización y facilitando, con ello, un efectivo y creciente acercamiento de los gobernantes a cada uno y todos los gobernados.

Al mismo tiempo, después de largos estudios técnicos realizados por CONARA con participación de equipos regionales, provinciales y locales, lo que incluyó visitas a terreno, se ha logrado estructurar la nueva división político-administrativa del país y definir un nuevo esquema orgánico a las funciones de Gobierno y de Administración, que siendo complementarias se caracterizan por ser esencial y radicalmente diferentes. Este es el modelo que ha quedado consolidado el año en curso con la dictación de los Decretos Leyes Nº 2.867 y Nº 2.868, que a proposición de CONARA, consagraron la nueva organización y definieron los límites de las Regiones, manteniendo el número ya aprobado en 1974, así como el de las Provincias, que quedaron en cincuenta y de las Comunas, que totalizan 318.

Simultáneamente, se halla en trámite el proyecto de Decreto Ley relativo al Sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago, producto del trabajo conjunto de CONARA con los Ministerios del Interior y de Hacienda y ODEPLAN, que establecerá la estructura definitiva de la Región Metropolitana de Santiago en lo que se refiere a su división político-administrativa y define las características de su sistema de Gobierno y Administración, consonante con las singularidades de su realidad geográfica, social y económica.

Con la aprobación de dicho Decreto Ley quedará definitivamente establecido el encuadre geográfico que habrá de servir de marco de referencia adecuado para continuar y consolidar la radiación de las autoridades respectivas, con sus correspondientes facultades y recursos humanos y materiales, en las diversas Regiones, Provincias y Comunas, hasta lograr la total materialización del ideal de una administración realmente desconcentrada o descentralizada administrativamente, según proceda.

Para quienes hemos tenido la oportunidad de participar activamente en la definición, puesta en marcha y seguimiento de este histórico proceso de la Regionalización chilena, desde su concepción a fines de 1973, preparación y aprobación de sus principales instrumentos jurídicos, la puesta en marcha de las cinco regiones piloto y la gradual implementación en el resto del país, a nivel regional, provincial y local, estamos conscientes de que una adecuada estructura y una satisfactoria desconcentración nacional del sector público no alcanzarían a ser suficientes, si no se contara, paralelamente, con una equivalente y activa organización del sector privado, que le permitiera una dinámica y amplia participación en los programas de desarrollo de cada una y todas las Regiones de Chile.

Al respecto, creo oportuno recordar que sólo la conjugación de dos factores decisivos e interdependientes como son: una voluntad política decidida y un apoyo técnico adecuado, que por primera vez se dan de consuno en nuestro país, permiten llevar a la realidad la magna tarea de la reforma administrativa integral que nuestro Gobierno lleva adelante con la asesoría técnica de esta Comisión Nacional.

Superada la etapa de los diagnósticos, nuestra labor se encuentra en su fase más fascinante que es la de creación innovadora y prospectiva y fundamentalmente de realizaciones, que tienen por testigo a toda la ciudadanía, beneficiaria directa de estas transformaciones.

En esta exposición, he querido hacer una síntesis histórica de lo que se ha realizado, hasta el presente, sobre esta materia, unida a un inventario nacional de los diversos organismos de desarrollo regional que corresponden al tema, acompado de una breve descripción de cada uno de ellos, con el rol fundamental que se le asigna y sus principales realizaciones, sin olvidar, por cierto, las soluciones que sugieren frente a los variados problemas que enfrentan. Todo este material proporciona, como es lógico, antecedentes básicos para el correcto análisis del tema central, tarea que corresponde obviamente a los Grupos de Trabajo que aquí se designen.

Dicho recuento queda enmarcado en la concepción del Sistema de Gobierno y de Administración que postula la Regionalización, al mismo tiempo que en los Principios del Gobierno de Chile, a fin de que quede perfectamente en claro la vinculación que existe entre el referido Proceso de Regionalización (y la Reforma Integral de la Administración Pública de que forma parte) y la promoción planificada de la participación del sector privado, y todo esto,

a la vez, entendido como esfuerzos conjuntos que apuntan a un mismo destino, que no es otro que la renovación de la sociedad chilena como paso previo al advenimiento de la Nueva Institucionalidad.

La presencia de los distinguidos expertos y consultores internacionales de España, Francia, México y Perú, junto a los expertos de todas las regiones de nuestro país, tanto del sector público y privado, aquí representados, que concurren especialmente invitados a este Seminario, organizado por CONARA con la colaboración de Naciones Unidas, nos servirá para conocer los logros alcanzados en este campo por sus respectivos países y regiones, a fin de que, debidamente conjugados con nuestra propia realidad y las metas precisas que nos hemos propuesto alcanzar, podamos deducir conclusiones válidas para promover esta iniciativa, anunciada públicamente por S.E. el Presidente de la República en su mensaje dirigido a toda la Nación el 11 de Septiembre último, de promover la creación y funcionamiento de corporaciones privadas de desarrollo, como un instrumento activante de la incorporación y participación de la capacidad y voluntad creadora de la iniciativa privada en el desarrollo de su respectiva región.

Entre dichas experiencias permítaseme recordar al Grupo de Estudios y Realizaciones de Sociedades de Desarrollo Regional, de Francia, más conocido por su sigla GERSAR, cuyas actividades tuve la suerte de conocer en terreno, acompañando a Nimes, sede de dicha entidad, al señor Ministro Presidente de CONARA, lo que nos dejó como saldo una grata impresión de la magnitud y calidad de los trabajos que realiza tanto en Francia como en otras naciones del mundo. Producto del interés suscitado en dicha misión de alto nivel de CONARA a Francia, fue la designación de una comisión especial, integrada por funcionarios nuestros y representantes de los Ministerios del Interior y de Agricultura, la que viajó recientemente para conocer más en detalle, aspectos técnicos de su organización, funcionamiento, financiamiento y proyecciones del GERSAR,

a fin de detectar experiencias y modalidades válidas para nuestros trabajos. Será justamente un delegado de dicha comisión el que, a continuación de mi exposición, y como un complemento a los interesantes aportes ya entregados por el señor Roger Corbiere en su presentación de ayer, se refiera, in extenso, a los resultados de ese viaje y nos presenten sugerencias válidas y factibles de aplicar a nuestro modelo nacional de desarrollo.

De este modo es apropiado considerar que este Seminario Internacional es una etapa perfectamente coordinada en tiempo y espacio de esta vasta labor de readecuación de estructuras, funciones, procedimientos y de fortalecimiento de las capacidades humanas, que integran el proceso de reforma administrativa integral y la regionalización chilena, como una contribución más de CONARA, en la consolidación de este proceso que constituirá un pilar fundamental de la descentralización, soporte de la libertad y participación ciudadana en la toma de decisiones, factor básico de la nueva institucionalidad, meta suprema del Gobierno de Chile.

II LA FUNCIÓN DE GOBIERNO Y LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO REGIONAL COMO BASE FUNDAMENTAL DE CONSECUION DEL OBJETIVO NACIONAL

La razón dialéctica entre teoría y praxis política postulada por el Gobierno de Chile se sintetiza como "Desarrollo Económico y Social en una Economía Social de Mercado" y se sustenta en cuatro principios doctrinales sólidamente enraizados en la teoría funcional de la política: 1) gobierno como condicionamiento; 2) participación activa de la ciudadanía como retroalimentación política expresada en demandas y apoyos al Gobierno; 3) regionalización como desconcentración simultánea de ese condicionamiento y de esa participación cívica; y 4) subsidiariedad de la función productiva del Estado.

Explicitemos primero los alcances de nuestro concepto de "Economía Social de Mercado" para comentar, a continuación, los cuatro postulados políticos que le sustentan.

Por "Desarrollo Económico y Social en una Economía Social de Mercado" queremos significar las necesarias correcciones que el Gobierno, en salvaguardia del bien común, ha de introducir en el juego espontáneo de una economía fundamentalmente libre, para garantizar un crecimiento estable y autosostenido del Producto Nacional, respetando, en última instancia, la capacidad de los individuos y de los grupos intermedios para decidir su propio destino, promoviendo al máximo esas potencialidades privadas y poniendo a esas personas-naturales o colectivas - en mejores condiciones de acción para el logro de sus legítimos intereses.

Para instaurar una Economía Social de Mercado, el Gobierno ha de moverse en tres grandes direcciones:

a) Ponderar y equilibrar, junto a los valores puramente económicos de la sociedad, los valores éticos, políticos, culturales y morales que nos insertan - repetimos - en el contexto más amplio de la civilización occidental. Ello supone una vigilancia constante de las interrelaciones a corto y largo plazo entre seguridad interna y externa, orden público, relaciones internacionales, desarrollo agrario, industrial y comercial, preservación del medio ambiente, mantenimiento de la competencia y de la igualdad de oportunidades y demás principios que inspiran nuestra convivencia nacional. Con el objeto de estudiar las implicaciones de esta política integral de largo plazo y arbitrar los instrumentos más adecuados de su consecución, nos correspondió dirigir el pasado año dos Seminarios de alto nivel sobre Metodología para la Toma de Decisiones Gubernamentales, cuyo tema central fue el análisis de esos "futuros integrados" que corresponde al Gobierno anticipar y, hasta donde le sea posible, influenciar y reconducir.

b) Señalar la línea divisoria entre los individuos y grupos autosuficientes y capaces de operar eficientemente en una Economía Social de Mercado, y los que, por una diversidad de causas, precisan de especial soporte gubernamental. Esta acción social del Estado, que el Gobierno Chileno ha mantenido desde su primera hora como programa de ayuda a los sectores más necesitados, se amplió posteriormente con la creación del Fondo de Desarrollo Social, cuyo principio inspirador no es subsidiar, pasiva y paternalistamente, a quienes tienen la potencialidad de desarrollar sus capacidades individuales, sino ayudarles a que se ayuden mejor a sí mismos.

c) Fomentar, basado en este principio, el desarrollo autosostenido de las regiones más débiles o infraestructuralmente menos dotadas del país, para que su población esté en condiciones de utilizar al máximo su capacidad creadora de riqueza, de acuerdo a sus propios intereses, prioridades y necesidades. No se trata aquí,

tampoco, de operar una transferencia neta de recursos de las regiones más ricas a las más pobres, para que éstas se beneficien gratuitamente de la riqueza generada fuera de su zona, sino de estimular al máximo las potencialidades locales, a fin de que, sin perjuicio de la unidad de destino nacional, los habitantes de cada región geoeconómica vivan más auténticamente su vida, como hombres de esa región y como chilenos. Precisamente, este Seminario ha sido convocado para discutir los medios más eficaces de promoción del Sector Privado en el Desarrollo Regional.

Cuatro postulados proporcionan el soporte teórico para una concepción que postule la conveniencia y factibilidad de Desarrollo Regional dentro del esquema de una Economía Social de Mercado.

El primero parte de una aparente tautología al aseverar que la función de gobierno es gobernar y no otra cosa, queriendo significar con ello que la frecuente tendencia teórica y práctica contemporánea, empeñada en confundir la función política de condicionamiento con la económica de producción de bienes y servicios en régimen de empresa pública, el concepto de gobernar sólo significa orientar, dirigir, fomentar, arbitrar, promover, incentivar, prohibir, ordenar cuando corresponda al bien común, es decir sólo influir sin intervenir indebidamente, para velar porque la decisión conduzca en mejor forma al logro del objetivo fundamental de alcanzar el bien común.

Esto incluye, por supuesto, el dejar actuar al Sector Privado con entera libertad, cuando tal libertad no compromete en modo alguno el interés común y no implica que pueda o deba asumir, por sí mismo, ninguna otra acción distinta de ésta, puramente de Gobierno. El sistema político, entendido como ejercicio del poder de gobernan^{tes} y gobernados, excluye de su seno toda otra acción que no consista esencialmente en ese ejercicio del poder que opera en toda comunidad nacional. Así, pues, la función del Gobierno en materia de

desarrollo regional consiste en facilitar las condiciones y establecer los mecanismos capaces de condicionar eficazmente la acción de autodesarrollo; no en producir por sí mismo los bienes que puedan necesitarse en cada región.

El segundo principio establece que la condición indispensable de equilibrio del sistema político exige que las decisiones gubernamentales deban, en todo momento ser retroalimentadas con la participación activa de la ciudadanía en la definición de lo que ha de entenderse por exigencias del bien común; por equilibrio entre los valores éticos, culturales, morales, económicos y sociales del país; por desequilibrio entre las condiciones naturales de las personas y de las regiones, y por el grado necesario de corrección gubernamental de las reglas del mercado libre. Esa participación ciudadana, tal como postula la teoría política más moderna, se manifiesta, en las demandas y apoyos genéricos y específicos que los grupos organizados prestan a la acción del Gobierno. En cuanto a su alcance, dirección e intensidad, éstos dependen de la "cultura política", que es el término técnico para significar la idiosincracia de cada pueblo respecto del Poder Nacional. Así como hay culturas políticas acostumbradas a exigir del Estado un alto nivel de intervención en prácticamente todos los aspectos de la vida social, haciendo al poder político responsable de proporcionar, directamente a cada ciudadano, los innumerables bienes y servicios que puede necesitar, "desde la cuna a la sepultura"; existen otras, acostumbradas a que los individuos resuelvan por sí mismos, mediante sus iniciativas privadas, la mayor parte de sus necesidades vitales, sea al nivel del individuo en el ámbito de su propia iniciativa, o en el elemental de su círculo familiar, o en el comunitario de los demás grupos intermedios (comunal, provincial, regional) que integran la Nación.

Por razones históricas y geo-políticas que determinan nuestra idiosincracia la sociedad chilena se asienta desde su origen, en el "ser individual" activo, propio de los "pueblos de esfuerzo",

acostumbrados no sólo a permitir, sino a fomentar, el que cada hijo de esta tierra aprenda a labrarse con sus medios su propio destino integrándose a los valores de nuestro "ser nacional". En virtud de esta vocación activa, la participación ciudadana permite reemplazar el paternalismo mediante la formulación de iniciativas de desarrollo avalados en la propia capacidad de los grupos intermedios acorde con el principio subsidiario. Por otra parte, consiste en la prestación de apoyo político al Poder constituido, para que éste, además de desempeñar las funciones propias del Estado Subsidiario, impulse, fomente y facilite el desarrollo natural de los individuos y de los grupos intermedios y frene, regule o prohíba las tendencias negativas. En el tema regional, por tanto, la participación ciudadana se expresa en la formulación por los grupos organizados de cada Región de proyectos de desarrollo para atraer las inversiones preferentemente privadas, tanto nacionales como extranjeras, y secundariamente las públicas, con énfasis en las obras de infraestructura de apoyo al desarrollo, que es tarea propia de todo Gobierno.

El tercero de estos principios señala que aplicar ese modelo funcional de la ciencia política al contexto regional significa trasladar a ese ámbito, tanto el poder de condicionamiento gubernamental, como la participación activa de la ciudadanía. Hay dos modalidades distintas y aún opuestas de este mismo fenómeno de transferencia de funciones del centro a la periferia: la descentralización política del federalismo, ajena a nuestras tradiciones nacionales, y la desconcentración regional del poder central, para acercar más a gobernantes y gobernados, para hacer más eficaz la labor de condicionamiento y más realista la participación ciudadana. Un Estado vocacionalmente unitario como el nuestro ha de desconcentrar, al máximo compatible con su unidad de esencia, tanto la toma de decisiones del Gobierno como la de las organizaciones de base de la sociedad, si quiere maximizar la eficacia del sistema político. Como es sabido,

el Gobierno chileno ha hecho de la regionalización un proceso prioritario, y lo ha entendido justamente como proceso y no como acto discontinuo. Proceso de regionalización, en efecto, significa desconcentración progresiva y paralela de la titularidad de la acción gubernamental en favor de las autoridades regionales, a la vez que potencialización de los grupos privados de ámbito regional, a fin de que articulen, cada vez más coherentemente, sus intereses y aspiraciones ante el poder central participando y contribuyendo directamente a su autodesarrollo, y excepcionalmente solicitando la asistencia gubernamental subsidiaria.

El cuarto principio en que se funda la concepción del Desarrollo compatibilizado con la Economía Social de Mercado se refiere al hecho de que toda esa acción política de gobernantes y gobernados está basada, tanto a nivel central como regional, en la premisa de que, mientras el ejercicio del poder político, entendido en la forma descrita, es función indelegable del Gobierno - puesto que eso y sólo eso es gobernar - , cualquier otra función distinta del condicionamiento y, muy en particular, cualquier función de producción de bienes y servicios de cualquier tipo, no es, de suyo, necesariamente función estatal, y el Gobierno postula, que sólo debe asumirla con carácter coyuntural y selectivo allí donde, por razones de interés público, resulte imperioso e inevitable sustituir o complementar la acción económica de los individuos y grupos intermedios. Estamos, pues, en presencia del ya citado Principio de Subsidiariedad de la función productiva del Estado el cual, por lo que atañe al ámbito regional, significa confiar éste en manos de la capacidad productiva del sector privado en cada Región, limitándose las autoridades del Gobierno Regional a esa labor promotora de la actividad privada, que comienza por ayudarla a organizarse en entidades representativas de los diversos intereses económicos y sociales de cada territorio, sigue con la necesaria concertación de los esfuerzos del sector público y privado, continúa con la cooperación activa entre

la autoridad regional y estos grupos organizados en la formulación de planes y proyectos de desarrollo, y culmina con las acciones de desarrollo que la iniciativa privada lleve adelante, en íntima armonía, con las estrategias y planes de desarrollo regional, que deben gestarse en creciente cooperación de los diferentes sectores para lograr el mayor progreso y bienestar de la comunidad toda.

A la luz de estos principios se explica la trayectoria seguida en los seis últimos años en esta labor de desarrollo regional, tal como expondremos en los siguientes capítulos.

III LA PARTICIPACION PRIVADA EN EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL

Para comprender en su verdadero alcance y proyección este proyecto de fomento de la participación privada en el proceso de regionalización, es preciso recordar sucintamente el marco en que se desenvuelve la Reforma Administrativa Integral que lleva adelante nuestro Gobierno, con la colaboración técnica de CONARA.

1. EL MARCO POLITICO.

Chile está llevando a cabo, en forma sostenida y con el decidido apoyo de su Gobierno, uno de los esfuerzos más sistemáticos y resueltos en cuanto a racionalización total de las estructuras y las funciones administrativas, con miras a convertirlas en eficazes y eficientes instrumentos al servicio de la comunidad toda.

Esta trascendental iniciativa, traduce la histórica decisión de nuestro Gobierno en estrecha unión con las fuerzas vitales de la comunidad toda en orden a superar la mayor crisis de su historia republicana, heredada del gobierno anterior, y que se está superando gradualmente, con el objetivo fundamental de renovar desde sus cimientos mismos la sociedad chilena, entroncada en sus más genuinos valores para adecuarla a los desafios de la moderna realidad y para permitirle sacar partido de los adelantos científicos y tecnológicos de esta fascinante era que nos ha tocado en suerte vivir. Esta magna tarea de la Reforma Administrativa es pilar fundamental de uno mayor que es la de construir una nueva institucionalidad.

La nueva concepción de la sociedad chilena, se encuentra definida en los lineamientos básicos establecidos por la Declaración de Principios del Gobierno de Chile y el Objetivo Nacional, inspirándose en una concepción humanista y cristiana del hombre y de la sociedad, de la cual emana como verdadero fundamento la dignidad de la persona humana.

El hombre es dentro de este esquema, el motor e impulsor fundamental, y a su bienestar material y espiritual deben converger todas las políticas. De esta concepción humanista de la sociedad se desprende que el hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado y que es éste quien debe estar al servicio de la persona y no la persona al servicio del Estado.

Lo anterior es fundamental para interpretar correctamente el rol del Estado que debe regirse por el principio de subsidiariedad, asumiendo directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque desborden sus posibilidades o porque su importancia para la sociedad aconseja no entregarlas a grupos particulares restringidos.

La importancia de lo expresado tiene capital relevancia por cuanto, el principio de subsidiariedad representa la clave de la vigencia de una sociedad auténticamente libertaria y es la mayor garantía de la existencia de una efectiva libertad individual y una sana democracia.

La integración espiritual del país será el cimiento, que permitirá avanzar en progreso, justicia y paz, consolidando su tradicional espíritu de unidad, garantizando un justo equilibrio entre los imperativos del Desarrollo y la Seguridad Nacional, y habilitando todos los medios adecuados para alcanzar el Supremo Objetivo Final de Hacer de Chile una Gran Nación.

En este sentido, es preciso comprender que, el 11 de Septiembre de 1973, no sólo significó el término de un régimen político institucional agotado, cuyas graves deficiencias condujeron al país al caos y pusieron en peligro su dignidad y supervivencia, sino que representa una oportunidad histórica de perfeccionar esquemas de Gobierno y Administración gestados por lo general en el siglo XIX, y que quedaron obsoletos por el progreso, para adecuarlos a los modernos imperativos de un mundo cada vez más tecnificado y científicamente más desarrollado.

En las históricas circunstancias actuales, el Gobierno se ha abocado a estructurar una Nueva Institucionalidad, con un espíritu eminentemente creador y bajo el imperativo del derecho que obliga por igual a gobernantes y gobernados.

2. EL MARCO ECONOMICO.

Este proceso de transformaciones se orienta hacia una nueva forma de organización de la economía chilena, cuya finalidad es lograr el pleno desarrollo nacional, a través de un sistema de economía social de mercado; es decir, que equivale a un sistema de economía mixta.

En este marco de referencia, tanto el Estado como el sector privado desempeñan un rol fundamental y complementario entre sí.

La función principal del Estado es propender a un fuerte desarrollo de la actividad productiva del sector privado, evitando que la gestión económica particular atente contra el bien común o no coincida con el interés general del país.

La función principal del sector privado es llevar adelante los procesos productivos que permitan incrementar el bienestar material y espiritual de los chilenos.

La tenencia de los medios de producción está siendo traspasada gradualmente al sector privado y la gestión económica a través

de los mercados se hace cada día más libre, en todas aquellas actividades que no requieren estrictamente de la acción directa del Estado, de acuerdo al ya descrito principio de subsidiariedad.

La economía chilena se está descentralizando y propendiendo a que en la toma de decisiones participe el mayor número de sociedades intermedias y personas. Los mercados determinan en lo básico la asignación de los recursos, a través del funcionamiento del sistema de precios. El Estado vela para que la operatoria de los mercados sea eficiente, corrigiéndola en el caso que, surjan elementos monopólicos, oligopólicos u otras distorsiones semejantes que entranen su normal funcionamiento. Nuestra economía se está integrando regionalmente, con fuerte descentralización en la toma de decisiones a nivel de regiones.

En este sentido la libertad económica tiene como finalidad a fianzar el libre acceso a los bienes por parte de la ciudadanía, debilitando el poder tradicionalmente omnímodo del Estado. De esta forma se persigue instaurar sólidas bases para una sociedad cada vez más democrática y alejar las posibilidades de ejercer el control de la Nación por parte de grupos políticos totalitarios, como ocurrió en el pasado, cuando al acceder al gobierno se adueñaban prácticamente del país.

La apertura al comercio exterior, nos conduce a una integración más estable con el resto del mundo y conlleva al desarrollo preferencial de aquellos sectores que en nuestro país tienen ventajas comparativas, lo que ya ha acelerado significativamente el crecimiento económico.

Los precios y costos internos guardan relación con los precios y costos internacionales, reordenándose de este modo la asignación de recursos productivos. Así se ha logrado un crecimiento sobre bases sólidas, sin que se postergue artificialmente a un sector determinado.

La apertura al exterior ha alcanzado también gradualmente a la inversión. Se estimula, el uso del capital extranjero, de su tecnología y del acceso a nuevos mercados, para complementar la acción del sector privado nacional, cuyos resultados son cada día más apreciables, puesto que la inversión extranjera recibe un trato similar al de la inversión nacional. Se facilita la inversión del sector privado nacional, especialmente en los rubros productivos. Para ello se está produciendo un traspaso paulatino del crédito del sector público al sector privado.

Asimismo, la apertura al comercio exterior conduce al logro de una mayor estabilidad económica al reducir la dependencia externa como consecuencia de la diversificación de las exportaciones y de la sustitución sana y eficiente de ciertas importaciones básicas. En esta forma, tiende a reducir la dependencia crónica del país respecto del precio del cobre, reafirmando la presencia soberana y solvente de Chile en el concierto mundial de naciones.

En este sentido S.E. el Presidente de la República, ya en su discurso del 29 de Junio de 1976, expresaba que gracias al esfuerzo de todos los chilenos que han enfrentado el desafío, Chile ha podido salir adelante, y podemos declarar hoy que somos realmente independientes, pues hemos recuperado la credibilidad internacional, tenemos superávit de balanza de pagos, disponemos de reservas y crédito externo para enfrentar cualquier adversidad.

La obtención de un acelerado desarrollo económico no puede, considerarse una finalidad en sí. La riqueza nacional es sólo un medio para proporcionar bienestar a los habitantes del país, que alcance equitativamente a todos. Los índices de crecimiento de la economía, del producto nacional o de la renta per cápita deben ir acompañados de una acción constante de parte del Estado, para ir transformando esa mayor riqueza en progreso social. De ahí que, a este respecto, el Gobierno de Chile, ha reiterado que:

"Desarrollo económico y progreso social son términos indisolubles. Cuando se sacrifica demagógicamente el primero, los beneficios sociales que se conceden terminan siendo una simple ilusión, porque sólo se reparte pobreza. Cuando, en cambio, se posterga indebidamente el progreso social, el desarrollo económico no se traduce en justicia, fomentándose además tensiones inconvenientes."

La vasta obra social emprendida por nuestro Gobierno acredita concretamente estos asertos.

3. LA REFORMA ADMINISTRATIVA INTEGRAL Y EL PROCESO DE REGIONALIZACION.

Al asumir el poder el actual Gobierno en 1973, encontró un verdadero caos en la Administración Pública, agravado por un centralismo asfixiante de la misma, en la capital del país.

Para resolver lo primero emprendió la Reforma Administrativa. Para enfrentar lo segundo recurrió a la Regionalización. Ambos procesos están estrechamente ligados, pero la Regionalización adquirió prioridad, porque era indispensable para una mejor conducción Nacional. En efecto, era impostergable proceder a una delegación de facultades y atribuciones administrativas del Gobierno Central en autoridades de diferentes niveles - regionales, provinciales y locales - a lo largo y ancho de su territorio.

En este aspecto nunca nos cansaremos de reiterar que la regionalización del país no importa sólo un proceso de orden formal, basado en una nueva división político-administrativa del territorio nacional, sino que encierra trascendentales proyecciones de carácter político, social, económico y administrativo para la ciudadanía toda y no sólo para el sector público.

En el campo político, la Regionalización involucra una forma ordenada y sistemática de participación de la comunidad, con un nuevo enfoque, en el cual predominan los efectivos intereses regionales y nacionales, por sobre ideologías o doctrinas dogmáticas y sectarias. A la vez, implica una nueva modalidad en el ejercicio del poder, ya que la autoridad central, anteriormente aislada e invisible, se acerca a la comunidad en todo el ámbito territorial del Estado, hace sentir su presencia efectiva y adquiere un conocimiento directo de las aspiraciones e inquietudes de todos los ciudadanos.

Se trata de asegurar un armonioso equilibrio entre el todo y sus distintas partes integrantes, para evitar los graves desequilibrios del pasado, en que las grandes áreas pobladas del centro distorsionaron el desarrollo nacional, con el apoyo de un parlámento politizado, que sólo atendía a intereses electorales.

En el ámbito de sus proyecciones políticas, la regionalización va más allá de una participación amplia y, en lo posible apolítica, en cuanto anteponga los intereses reales a las simples ideologías. La regionalización, en este aspecto, constituye también el más amplio intento de hacer sentir la presencia de la autoridad, del Jefe Supremo de la Nación en todo el territorio nacional, no sólo para recoger las aspiraciones e inquietudes de la comunidad, sino también para movilizar las fuerzas vivas del país en torno a los grandes objetivos nacionales.

La Regionalización permite a la más Alta Autoridad de la Nación disponer de una organización piramidal, ampliamente desplegada en el territorio nacional, para hacer sentir su presencia y su acción en todo el ámbito de éste. Esta organización se expande en la base, a través de las comunas, cuya autoridad es el Alcalde, y se proyecta hacia las provincias, bajo la autoridad del Gobernador, las

cuales confluyen hacia las regiones, bajo la autoridad del Intendente, para integrarse finalmente en la cúpula, bajo la suprema autoridad de S.E. el Presidente de la República.

Como logro de la Regionalización en este aspecto, puede asegurarse que ningún problema, ninguna aspiración, ninguna inquietud de la comunidad es desconocida por S.E. el Presidente de la República, cuya presencia y acción personal se extienden a todo el territorio del país, tanto que todas las fuerzas vivas de la Nación se encauzan hacia los grandes objetivos nacionales.

Por otra parte, la ausencia de una estructura regional, capaz de promover el desarrollo integral del país, dejó amplias zonas marginadas del proceso, la cultura y el bienestar configurando una gran desigualdad espacial a lo largo de Chile y contribuyó al surgimiento de áreas de extrema pobreza, con sus múltiples secuelas de orden social, heredadas de anteriores administraciones y que hoy se lucha por vencer.

El desarrollo y la acción social, emprendidos resueltamente y con especial énfasis por el Supremo Gobierno, han encontrado en la Regionalización la infraestructura y el apoyo necesarios, sin los cuales no habrían podido alcanzar tan promisorios resultados como los logrados en la actualidad.

La igualdad de oportunidades, que la educación debe ofrecer a todos los habitantes del territorio nacional, y una amplia difusión de la cultura, serían propósitos estériles sin su efectiva Regionalización en todos los niveles, incluso en el Universitario.

Más allá de la acción social, destinada a combatir la extrema pobreza, asegurar igualdad de oportunidades en los sectores postergados y superar los problemas contingentes de la comunidad, todo el desarrollo social, en sus diversos aspectos, como educación, vivienda, salud, y otros de similar importancia, presenta caracte

rísticas específicas que lo adecúan al proceso de regionalización, ya que las necesidades enunciadas pueden ser atendidas regionalmente, con amplia desconcentración, y así se haya proyectado y se está materializando gradualmente en la reorganización de los Ministerios y Servicios correspondientes.

En el mismo sentido se ha orientado el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que ha puesto énfasis en las obras de infraestructura para el desarrollo social y en la acción social, directamente orientada a las necesidades efectivas de la comunidad. Un rol destacado han desempeñado en este ámbito los Intendentes Regionales, Gobernadores Provinciales y Alcaldes, sin cuya dedicación abnegada y permanente al servicio de la comunidad esos recursos, de por sí limitados, no hubieran fructificado en importantes obras de adelanto social.

Pero hay algo más, en que poco se ha reparado, y que debemos destacar con toda propiedad en este Seminario; el actual proceso de regionalización permite aprovechar plenamente las capacidades sobresalientes de todos los chilenos, por lejano que sea el rincón que habiten, permitiendo a la vez que se expresen los aspectos culturales autóctonos, los valores e instituciones regionales, provinciales y locales cuya riqueza no se puede ignorar y de cuya utilidad el país no podrá volver a prescindir.

La Regionalización, está concebida como una amplia desconcentración administrativa, bajo el principio que el centro no realizará ninguna acción de orden administrativo que pueda ejercutarse eficientemente en el ámbito regional.

Sobre esta base, se organiza el gobierno y la administración regionales; se desconcentra regionalmente los servicios nacionales y se enfatiza la creación de servicios propiamente regionales e incluso provinciales o locales, cuando corresponde.

En este orden de consideraciones, hay que resaltar que CONARA vela porque todos los proyectos de reorganización de ministerios y servicios doten a las regiones de suficientes recursos humanos y materiales y desconcentren efectivamente la Administración Pública, a fin de dar a cada región la capacidad operativa que requiere para su pleno desarrollo socio-económico.

Paralelamente a los sub-sistemas jerárquico administrativo y de planificación y coordinación existen el de participación con instancias apropiadas al nivel nacional, regional, provincial y comunal cuya finalidad es la de garantizar la participación responsable de la comunidad organizada en cada uno de los niveles, facilitando la planificación y administración del proceso de desarrollo regional.

En efecto, se considera interesante promover a nivel nacional el funcionamiento cuando corresponda de comités consultivos sectoriales para abordar materias de especial relevancia en que sea necesario conjugar antecedentes y opiniones de expertos y autoridades del sector público y privado a fin de adoptar medidas o recomendar políticas que recojan y expresen el sentir de la comunidad nacional, debidamente enmarcadas en las políticas nacionales respectivas.

La reciente creación de la Comisión Asesora de Relaciones Económicas Internacionales, es un buen modelo de este tipo de organizaciones.

A nivel regional, en cambio y como órgano consultivo del Intendente se ha creado el Consejo Regional de Desarrollo, con participación mayoritaria del sector privado (industria, comercio, etc.) para recoger el aporte de los sectores más representativos de la actividad privada regional a fin de considerar esas inquietudes tanto en los planes y programas regionales como en los estudios presupuestarios de la región..

A nivel provincial, se estipula el Comité Asesor Provincial, como instancia consultiva destinada a prestar su apoyo al Gobernador Provincial, representando en él a los organismos vivos del quehacer microregional.

Finalmente, a nivel comunal se considera el Consejo Comunal de Desarrollo con representación mayoritaria de organizaciones nacionales y actividades predominantes de la comuna.

En resumen, estas instancias dan forma concreta a la participación activa de la comunidad para lograr el progreso en sus respectivos territorios que habita. Es por ello que el área privada debe ver en la Regionalización, como afortunadamente lo corrobora la presencia de los participantes en esta sala, el marco apropiado e indispensable para canalizar sus iniciativas y entregar su patriótico y multifacético aporte al desarrollo socio-económico de su región, provincia y comuna.

Como el proceso de regionalización implica un cambio de mentalidad no sólo en el sector público sino que y sobre todo en la actividad privada, CONARA busca las fórmulas más fecundas para incentivar, desarrollar e implementar la participación privada, más que eso, CONARA busca obtener el compromiso del sector privado, debidamente organizado y representado en el proceso de Reforma Administrativa Integral en la seguridad que al lograr el concurso de la actividad privada estará canalizando recursos humanos y esfuerzos que al unísono con los estatales deben contribuir organizada, responsablemente y permanentemente al desarrollo socio-económico del país para hacer de Chile una Gran Nación.

4. PROYECCIONES GEOPOLITICAS DE LA REGIONALIZACION.

Es conveniente destacar que la nueva división político-administrativa del país responde a las más serias exigencias de tipo científico y técnico, conjugando los factores geográficos, geopolíticos, de desarrollo integral y de seguridad nacional, con miras a lograr un más adecuado Sistema de Gobierno y Administración Interior del Estado, que haga posible alcanzar los objetivos postulados por el Supremo Gobierno en materia de integración y de progreso en todos los ámbitos y órdenes de la vida del país.

Esto explica que haya sido necesario comenzar por determinar técnicamente los nuevos niveles político-administrativos proyectados, definiendo conceptualmente cada uno de ellos.

Primero se definió el concepto de región, superando todos los modelos teóricos y prácticos anteriores tanto nacionales como internacionales.

Se ha definido a la Región como: "Una unidad territorial que abarca dos o más provincias vinculadas por intereses socio-económicos y culturales más o menos compartidos, que permite el manejo de sus recursos en cantidad que facilite su desarrollo integral; dotada de población suficiente para impulsar dicho desarrollo y con un lugar central que actúe como impulsor de las actividades económicas y sociales y oriente la dinámica de su crecimiento. Constituye la base territorial de la Administración del Estado, al conjugar los intereses nacionales con los locales y radicarse en ella servicios públicos y organizaciones sociales que son interdependientes. Es por tanto, el marco de referencia geográfico-jurídico para encuadrar los Poderes del Estado - Ejecutivo, Legislativo y Judicial -, de la Administración centralizada y descentralizada y de los órganos de planificación económica y social. La región es, finalmente, el más eficiente eslabón de la

plena participación de las iniciativas creadoras del sector privado en íntima armonía con las Autoridades".

Respecto de la provincia, se la definió ajustándose al concepto técnico de micro-región. Por tanto, la Provincia: "Es el ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población urbano-rural jerarquizadas e intercomunicadas con su centro urbano principal, mediante un sistema vial concurrente a éste; sistema vial que debe funcionar dentro de un óptimo distancia-tiempo en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y principalmente en relación con el equipamiento que debe servir a los habitantes rurales y urbanos".

De lo antedicho se desprende que no debe confundirse el concepto de región con el de provincia. Mientras la región conjuga destinos productivos distintos y complementarios, la provincia está enmarcada en un paisaje geográfico similar y tiene un destino productivo predominante.

Por su parte la Comuna la hemos definido como: "La unidad territorial básica de todo el proceso, donde debe darse en forma plena la participación de la comunidad y en que la acción gubernamental se hace presente en la forma más directa a cada uno de sus integrantes. Su ordenación territorial se basa en las condiciones tipológicas, su naturaleza económico-social, en el habitat y en su rango administrativo. Debe permitir una adecuada organización de la población y eficiente prestación de servicios locales, ordenación y equipamiento de su territorio. En resumen, es el órgano final de la jerarquía administrativa y territorial del Estado, constituyendo el nivel político y administrativo más directo de contacto de la comunidad organizada con sus gobernantes".

Proyecciones Geopolíticas de cada Región del País.

(Ver gráfico de cada Región, con sus roles fundamentales en Anexo S del Volumen II)

Cumplida la etapa de visualización y definición de los diferentes niveles político-administrativos, ya señalados, se establecieron las doce Regiones y la Región Metropolitana de Santiago, al mismo tiempo que se precisaron sus principales proyecciones geopolíticas (Ver Gráfico en Anexo S, que señala las regiones y provincias, con sus respectivas capitales, y que grafica la estructura del Sistema de Gobierno y Administración Nacional, Regional, Provincial y Comunal, definido por los instrumentos jurídicos de la Regionalización Chilena).

Por su directa atinencia con el tema central y su interés intrínseco, he juzgado conveniente, exponer sumariamente las proyecciones geopolíticas, región por región.

I - Región de Tarapacá, Capital Iquique.

Esta región, la más septentrional del país, por su propia ubicación geográfica, está llamada a cumplir un importante rol de vinculación hacia los mercados internacionales, de esta importante área de nuestro país, en especial con las naciones vecinas de Perú y Bolivia.

Además, es salida natural del corredor de desarrollo Arica-Santos, que puede vincular con ventajas comparativas a Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile, y a su vez, a éstos con los principales mercados del mundo.

Atendidas sus características el Supremo Gobierno, ha juzgado conveniente estimular un desarrollo deliberado de esta región a través de un régimen especial de zona franca, que ha tenido singular éxito.

Finalmente, tiene un rol significativo con la proyección del complejo urbano portuario Arica-Iquique.

II - Región de Antofagasta, Capital Antofagasta.

Esta región constituye una puerta natural hacia el Océano Pacífico, y sus mercados correspondientes; constituye además un eslabón de vinculación de Chile con Bolivia y Argentina a través de sus ferrovías trasandinas, y en especial a las provincias mediterráneas del N.O. argentino.

Le corresponde un rol relevante porque es y será por tiempo indeterminado la principal puerta de salida, de sus inmensas riquezas mineras en especial del cobre chileno y sus derivados.

III - Región de Atacama, Capital Copiapó.

Su rol está basado en su inmenso potencial minero, particularmente el hierro, del cual esta región posee una de las más grandes reservas.

Además tiene una clara función de región exportadora de productos agrícolas y mineros.

IV - Región de Coquimbo, Capital La Serena.

Su función característica corresponde a su vinculación con los mercados internacionales de Chile y de la zona mediterránea argentina (San Juan).

Su rol básico es de exportación de productos mineros, cuya magnitud es enorme, y entre los cuales los principales son el cobre, el hierro, el oro y el molibdeno.

Además posee importantes recursos agropecuarios.

V - Región de Valparaíso, Capital Valparaíso.

Esta región, es el principal núcleo de integración continental y de proyección al Océano Pacífico, a través de su importante complejo portuario Quintero-Valparaíso-San Antonio.

Posee importantes recursos mineros.

Su producción frutícola es notable por la cantidad y calidad internacionalmente reconocida de sus productos.

Es de gran importancia industrial, con especial connotación en la agroindustria.

Constituye la principal región vinculadora con los mercados internacionales.

Es además, base de comunicaciones y de integración con la provincia Isla de Pascua.

Región vinculadora por rutas trasandinas con Argentina, Uruguay y Brasil a través de las rutas existentes, lo que se verá fortalecido por el túnel Los Libertadores. Esta llamada a ser una gran puerta de entrada y salida del Cono Sur, hacia el área del Pacífico.

VI Región del Libertador General Bernardo O'Higgins,
Capital Rancagua.

Tiene un importante rol exportador de recursos mineros, en especial el cobre y sus derivados, además de productos agroindustriales, cuya importancia - merced a sus excelentes condiciones - crece día a día.

VII - Región del Maule, Capital Talca.

Define su rol básico, en su creciente capacidad exportadora de productos silvo-agropecuarios.

VIII - Región del Bio-Bio, Capital Concepción.

Constituye uno de los más importantes centros industriales, siderúrgico y petroquímico, sustentado en su gran potencial hidroeléctrico.

Esta región es exportadora de productos forestales, pesqueros y agroindustriales.

Por otra parte, su rol básico se fundamenta en uno de los principales frentes urbano portuario constituido por el complejo Concepción-Talcahuano-San Vicente, cuya importancia irradia geopolíticamente mucho más allá de las fronteras hacia la zona Central O. argentina.

IX - Región de La Araucanía, Capital Temuco.

Su rol se fundamenta en su potencial, exportador de productos agroindustriales y forestales.

Tiene también una gran importancia turística futura, por la belleza de sus paisajes.

X - Región de Los Lagos, Capital Puerto Montt.

Es una zona de quiebre geográfico, lo que le imprime su rol fundamental de vital eslabón de integración vía terrestre,

marítima y aérea con las regiones continentales e insulares de más al Sur.

Exportadora de sus grandes potenciales forestales, ganaderos y del mar.

Forma por otra parte, un importante frente urbano portuario comprendido entre Valdivia y Puerto Montt, lo que además, le ofrece amplias perspectivas de vinculación con Argentina.

La incomparable belleza de la llamada "Suiza Chilena", le auguran un importante porvenir turístico.

XI - Región de Aysén del General Carlos Ibañez del Campo,
Capital Coihaique.

Representa un importante complejo archipelágico.

Su rol se fundamenta en su enorme potencial hidroeléctrico, y en su capacidad exportadora de productos pecuarios y forestales.

Región integradora hacia el resto del territorio nacional.

Su gran riqueza potencial, está aún casi intacta.

XII - Región de Magallanes y Antártica Chilena,
Capital Punta Arenas.

Constituye una región nudo de comunicaciones transoceánicas y transpolares.

Es un importante complejo urbano portuario constituido por Punta Arenas - Puertos Magallánicos y Antártica.

Por su especial ubicación ha recibido del Supremo Gobierno un esfuerzo deliberado de desarrollo, a través del régimen de zona franca, cuyas repercusiones favorables se han vitalizado recientemente.

Es la principal base de comunicaciones y de integración, desde su capital Punta Arenas, con la Provincia Antártica Chilena.

Representa una región de enormes recursos naturales, energéticos, ganaderos, pesqueros y mineros, orientados al mercado regional, nacional y externo.

XIII - Región Metropolitana de Santiago, Capital Santiago.

Capital político administrativa del país.

Es el centro nacional de integración y articulador geo-económico de todo el territorio nacional.

Principal centro de contacto del país con el exterior.

Es el más importante núcleo demográfico, financiero, industrial, comercial y cultural del país.

5. LOGROS EN DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Antes de referirnos al rol del sector privado, y a su organización para la participación en el desarrollo regional, he estimado de especial interés darles a conocer un recuento sintético de los logros que el proceso de Reforma Administrativa ha alcanzado en los diferentes Sectores de Gobierno, en materia de descentralización y/o desconcentración administrativa.

Esta magna tarea ha sido realizada por el Supremo Gobierno de Chile a partir de la creación de CONARA en Diciembre de 1973 a la fecha, con la activa participación de las respectivas Secretarías de Estado.

Describiré a continuación Ministerio por Ministerio como se encuentran definidas las funciones de Gobernar y de Administrar conforme a los proyectos de reestructuración que se encuentran en diferentes etapas de aprobación.

a) Ministerio del Interior.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de tres Divisiones: Gobierno Interior, Desarrollo Regional y Social;

- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: se realizan mediante la acción del Intendente Regional, quien también tiene funciones de administración.

A nivel Provincial, el Gobernador tiene funciones de gobierno interior y de administración.

A nivel Local, el Alcalde realiza acciones de administración, además de las que le competen como autoridad máxima municipal.

Este Ministerio no posee Secretarías Regionales Ministeriales y su desconcentración es la que se ha indicado.

- Funciones de Administración: se realizan a través de los Servicios del Sector. Estos son:

- . Oficina Nacional de Emergencia.
- . Junta Nacional de Jardines Infantiles.
- . Superintendencia de Servicios Eléctricos y Gas.

Estos Servicios tienen nivel nacional y se expresan en las regiones en Direcciones Regionales.

b) Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de dos Divisiones: Costos y Tarifas e Industria y Comercio.

- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: se realizan mediante las Secretarías Regionales Ministeriales.

La ley orgánica de este Ministerio se encuentra en trámite legislativo.

Este Ministerio abarca 4 Sectores: Industria, Comercio, Pesca y Turismo.

- Funciones de Administración: se realizan a través de los Servicios del Sector. Estos son:

- . Servicio Nacional de Turismo.
- . Servicio Nacional de Economía (actual DIRINCO).
- . Instituto Nacional de Estadística.
- . Servicio Nacional de Pesca.

Estos Servicios tienen nivel nacional y se expresan en las regiones en Direcciones Regionales.

c) Ministerio de Hacienda.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de dos Divisiones: Hacienda y Finanzas.

- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: se realizan mediante las Secretarías Regionales Ministeriales.

- Funciones de Administración: se realizan a través de los Servicios del Sector. Estos son:

- . Servicio de Impuestos Internos.
- . Tesorería General de la República.
- . Servicio Nacional de Aduanas.

Estos organismos tienen expresión regional.

- . Superintendencia de Compañía de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio.
- . Dirección de Aprovisionamiento del Estado.

Estas instituciones tienen sólo expresión nacional.

d) Ministerio de Educación.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de dos Divisiones: de Educación y de Cultura.

- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: se realizan mediante las Secretarías Regionales Ministeriales.

- Funciones de Administración: se realizan a través de los Servicios del Sector. Estos son:

- . Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Educativas.
- . Consejo de Calificación Cinematográfica.
- . Consejo Nacional de Televisión.
- . Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
- . Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos.

- . Instituto Nacional de Patrimonio Cultural. (en trámite)
- . Instituto Nacional de Extensión Cultural. (en trámite)
- . Servicios Provinciales de Educación. (en trámite)
- . Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.

De estos Servicios tienen expresión regional la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, y, provincial-regional, los Servicios Provinciales de Educación.

e) Ministerio de Justicia.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de una División de Justicia.

- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: se desarrollan mediante las Secretarías Regionales Ministeriales.

- Funciones de Administración: se realizan a través de los Servicios del Sector. Estos son:

- . Servicio de Registro Civil e Identificación.
- . Servicio Médico Legal.
- . Gendarmería de Chile.
- . Sindicatura General de Quiebras.
- . Consejo de Defensa del Estado.
- . Servicio Nacional de Menores.
- . Servicio Nacional de Asistencia Jurídica (en trámite).

Estos Servicios tienen nivel nacional y se expresan en las regiones en Direcciones Regionales.

f) Dirección de Deportes y Recreación.
(Ministerio de Defensa Nacional).

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se radican en el Ministerio de Defensa Nacional.

Este Ministerio no posee Secretarías Regionales Ministeriales.

- Funciones de Administración: se realizan a través de la Dirección General de Deportes y Recreación, Servicio que se desconcentra territorialmente mediante las Direcciones Regionales y otorga sus prestaciones en conjunto con los diversos canales de participación.

g) Ministerio de Obras Públicas.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de dos Divisiones: de Obras Públicas y de Aguas.

- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: se realizan mediante las Secretarías Regionales Ministeriales.

- Funciones de Administración: se realizan a través de los Servicios del Sector y son:

- . Arquitectura.
- . Vialidad.
- . Puertos
- . Aeropuertos.
- . Servicio Nacional de Obras Sanitarias.
- . Riego.

Estos Servicios se desconcentran regionalmente en Direcciones Regionales.

- . Metro de Santiago, exclusivamente en Región Metropolitana.
- . Instituto Nacional de Hidráulica, no tiene expresión regional.

El Servicio Nacional de Obras Sanitarias se expresa a nivel nacional y a nivel regional mediante Direcciones Regionales. No obstante en la Región Metropolitana y en la V Región, los servicios a los usuarios se otorgan por Empresa de Agua Potable Metropolitana (EMOS) y por la Empresa Sanitaria de la V Región (ESVAL).

h) Ministerio de Agricultura.

Este Ministerio, actualmente en estudio, considera dos Sectores: el Agrícola y Ganadero y el Forestal que corresponderían a las dos Divisiones del mismo nombre, para apoyar las funciones de gobierno del nivel central.

Las funciones de Gobierno a Nivel Regional serán realizadas por las Secretarías Regionales Ministeriales. Existirían tres Servicios Nacionales desconcentrados regionalmente; Protección y Control, Prestación de Servicios al Pequeño Empresario y Desarrollo Rural y, Servicio Forestal.

- Funciones de Administración: se realizarán por intermedio de los Servicios que conforman el Sector, que resultarían de la fusión de las actuales instituciones dependientes de este Ministerio.

i) Ministerio de Tierras y Colonización.

Este Ministerio pasa a denominarse Ministerio de Bienes Nacionales.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de 3 Divisiones: Bienes Nacionales, Catastro Nacional de los Bienes del Estado y Constitución de la Propiedad Raíz.

- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: se realizan mediante las Secretarías Regionales Ministeriales.

- Funciones de Administración: no tiene servicios ejecutores y las funciones de administración de los bienes nacionales, catastro de bienes del Estado y constitución de la propiedad están radicadas en las Secretarías Regionales Ministeriales.

j) Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de 2 Divisiones: Trabajo y Seguridad Social.

- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: se realizan por intermedio de la respectiva Secretaría Regional Ministerial de Trabajo y Seguridad Social.

- Funciones de Administración: se realizan a través de los Servicios del Sector. Estos son:

- . Dirección del Trabajo.
- . Dirección de Crédito Prendario y de Martillo.
- . Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Estos servicios tienen nivel nacional y se expresan en las regiones en Direcciones Regionales.

- . Superintendencia de Seguridad Social.
- . Instituciones Semifiscales de Previsión Social.

La Superintendencia no tiene expresión regional.

Algunos de los institutos de Previsión Social mantienen agencias de diversas regiones del país.

k) Ministerio de Salud Pública.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de la Oficina de Planificación y Presupuestos, ya que no cuenta con Divisiones.

- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: las realizan las Secretarías Regionales Ministeriales.

- Funciones de Administración: se realizan a través de los Servicios del Sector, los cuales son:

- . Servicios de Salud. (en estructuración)
- . Corporación Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN).
- . Instituto de Salud Pública.
- . Fondo Nacional de Salud.
- . Central de Abastecimiento.
- . Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios.

Todas las instituciones mencionadas tienen sólo expresión nacional, exceptuando a los Servicios de Salud que se desconcentran regionalmente y/o provincialmente.

l) Ministerio de Minería.

Actualmente se realizan los estudios para su reestructuración.

m) Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de 5 Divisiones que son: Desarrollo Urbano, de Política Habitacional, de Finanzas, Técnica de Estudio y Fomento Habitacional, Jurídica.
- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: las realizan las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales.
- Funciones de Administración: se realizan a través de los Servicios del Sector, todos los cuales se encuentran descentralizados regionalmente (SERVIU).

Son Servicios típicamente regionales (13).

n) Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

- Funciones de Gobierno a Nivel Central: se realizan con el apoyo de 5 Divisiones: Transporte Terrestre, Transporte Marítimo, Transporte Aéreo Comercial, Radio y Televisión, Telefonía y Telegrafía.
- Funciones de Gobierno a Nivel Regional: se realizan a través de las Secretarías Regionales Ministeriales.
- Funciones de Administración: se realizan por intermedio de los servicios del sector. Estos son:
 - . Correos y Telégrafos.
 - . Ferrocarriles del Estado.
 - . Empresa Portuaria de Chile.
 - . Empresa Marítima del Estado.

Estos organismos tienen expresión regional.

. Empresa de Transportes Colectivos del Estado.

Actualmente opera sólo en la Región Metropolitana.

. Línea Aérea Nacional.

Tiene expresión sólo en algunas regiones del país.

. Junta Aeronáutica Civil.

Tiene sólo expresión nacional.

ñ) Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

Por su importancia y magnitud se ha tratado en forma aparte, la CORFO mantiene sus funciones básicas que son:

- Función Gestión de Empresas. Se encuentra en trámite con Decreto Ley que traspasará a su cargo todas las Empresas Sectoriales, excluidas las de Defensa y Codelco para constituir un Holding, a fin de velar por el adecuado manejo gerencial, en aquellas empresas, en que el Estado decida expresamente ejercer su rol empresarial subsidiario.

- Función de Fomento.

- Función de Investigación y Desarrollo.

Además, cabe destacar que CORFO conservaría su unidad institucional.

IV RECUENTO HISTORICO DE LOS ESFUERZOS NACIONALES EN PARTICIPACION PRIVADA EN EL DESARROLLO

Los esfuerzos realizados en Chile para abrir campo a la participación privada en el desarrollo regional constituyen históricamente una reacción legítima de los sectores particulares ante el fenómeno del centralismo nacional.

Por muchos años la actitud de la ciudadanía, especialmente en las provincias, no fue sino una vaga recriminación contra el crecimiento capitalino en contraste con la carencia de medios para surgir de las restantes provincias del país.

Hasta principios del presente siglo, la inmensa mayoría de la población habitaba y trabajaba en el campo; la única actividad que concentró población, con altos y bajos, fue la minería. Así, este fenómeno de crecimiento desproporcionado de la actividad social y económica del país en la ciudad de Santiago, es un hecho relativamente reciente, ya que su verdadera concentración data sólo de la década del 30 del presente siglo, con su mayor énfasis entre 1940 y 1965.

Chile no ha sido siempre por lo tanto, un país concentrado económica y socialmente, desenvolviéndose más bien en múltiples focos urbanos, localizados inicialmente en el centro del territorio continental (Copiapó a Temuco).

El cuadro estadístico que se inserta a continuación confirma lo anterior, expresado a través de la demografía, la que, a su vez, involucra un contenido económico-social.

Distribución territorial de la población en Chile. entre 1865 y 1970.								
Provincias	1865	%	1885	%	19.0	%	1970	%
Santiago	239.018	12	363.701	15	990.079	23	3.230.800	36
Prov.Cent. (1)	1.017.604	49	1.169.575	49	1.427.595	33	2.311.100	26
Concepción	146.056	7	162.799	7	273.277	6	644.100	7
Resto Prov. (2)	682.580	33	705.725	29	1.673.277	38	2.690.800	31
Total	2.085.258	100	2.401.800	100	4.364.228	100	8.876.800	100

(1) Incluye provincias de Aconcagua, Valparaíso, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Nuble.

(2) Incluye el resto de las provincias del país, excluidas Santiago, las provincias centrales y Concepción.

Fuente: Censos respectivos y Cuadros N° 2 y N° 4.

Algunos grandes gobernantes chilenos captaron la realidad del fenómeno social y económico que condujo al centralismo del país y los peligros que él contenía pero sus acciones para combatirlo preventivamente fueron ineficaces. En lo que podríamos calificar como una de las últimas etapas de estos esfuerzos, relativos a la preparación de la Constitución de 1925 que nos ha regido (salvo determinadas modificaciones) hasta el presente, el senador Héctor Zañartu, a través de la Comisión de Reforma Constitucional que finalmente redactó dicha Carta Fundamental, expresó ideas tan claras contra el centralismo que aún vale la pena reproducirlas, y son las siguientes, expresadas en el lenguaje político-administrativo de esa época.

"Para llegar a la descentralización administrativa es indispensable la división del territorio en grandes provincias, que formen entidades de importancia por su riqueza y población, y que tengan comunidad de intereses, por la calidad de su producción y actividades, vías fáciles que las unan entre sí, etc.; que tengan ciudades capitales con instituciones de crédito, comercio, industrias, sociabilidad y comodidad bastantes para que

la vida pueda ser en ellas útil y agradable. Debe darse, además, a la provincia mucha autonomía y libertad para nombrar a las autoridades inferiores, funcionarios judiciales de poca categoría, personal de instrucción primaria y beneficencia."

Desafortunadamente la proposición del señor Zañartu fue derrotada políticamente por la argumentación de que era más conveniente dividir el país en provincias pequeñas para así evitar cualquier intento federalista.

No obstante este hecho y otros de distinta naturaleza se puede asegurar que no ha sido la voluntad de ningún Gobierno, ni de ninguna organización política en especial, como tampoco de alguna corriente filosófica, la que ha conducido a que los hechos conformen el centralismo; éste es un fenómeno de esquemas equivocados cuyo principal pecado fue su incapacidad política de adoptar decisiones audaces en beneficio de toda la comunidad nacional, porque el problema es integral y totalizador.

Si hubiera de tipificar con precisión la tendencia al desequilibrio entre el desarrollo socioeconómico central y regional de Chile, podría decirse que sus características más significativas han sido tradicionalmente las siguientes:

a) Migración rural urbana.

En el caso específico de Santiago, se ha llegado a determinar que los lugares de emigración del 45 % de los migrantes correspondió a los núcleos de entre 900 y 20.000 habitantes. Como esta característica se ha producido en la mayoría de las corrientes migratorias de América Latina, adquiere validez la generalización de que la mayor parte de los migrantes hacia Santiago son ex residentes urbanos de centros menores, lo que ha reflejado la incapacidad histórica de las regiones de retener población, fenómeno en el cual

la responsabilidad de la Capital Nacional por ser fuerza de atracción poblacional es, por lo menos, compartida con algunas ciudades de las regiones que han sido fuerza de rechazo poblacional.

b) Estatismo.

Durante las últimas décadas se produjo en el país una tendencia a la concentración y absorción por parte del Estado de las acciones de mayor impacto en el campo del desarrollo económico y social. El Estado pasó a ser el principal empleador, el principal inversionista, un gran productor, en suma, una importante fuente de decisiones y con ello atrajo hacia sí las mayores expectativas de la comunidad, realimentando de esta manera su influencia y su poder. Es natural, que en esa concepción emanada como contrapartida, el Estado orientara sus decisiones hacia quienes estaban en una mejor posición relativa con respecto a él, es decir alrededor de la Capital Nacional, en desmedro de las provincias, en especial las más alejadas, las que por su ubicación y su grado de menor desarrollo, debieron precisamente recibir un trato preferencial, muy diferente al discriminatorio que caracterizó al Sistema de Gobierno y Administración excesivamente centralista que se heredó.

c) Transformación de la estructura productiva.

La estructura económica del país fue disminuyendo la importancia relativa del sector agrícola en beneficio del sector industrial. Esta transformación explica en parte tanto la transferencia y concentración de las oportunidades de empleo y la concentración del capital que conlleva todo proceso de industrialización. El otro sector de importancia en algunas regiones, como es la minería, había contribuido a dicha concentración en la medida que constituía lo que desde una perspectiva sociológica se denomina

"economía de enclave", pues la mina dio origen a un foco o enclave modernizante que no creaba a su alrededor un impacto en el desarrollo proporcional a la riqueza que producía ya que las grandes decisiones sobre la utilización de sus beneficios se tomaban en los grandes centros políticos y administrativos.

A lo anterior debe sumarse la política proteccionista, que hacía más rentable invertir en la Capital, que ha sido el mayor centro consumidor. Sin embargo, la política de apertura al comercio internacional, ofrece un mercado externo ilimitado, que cada región debe conquistar sobre la base de estimular el desarrollo de sus ventajas comparativas, que deben identificar, prospectar y transformar en proyectos rentables debidamente evaluados, que sirven de atracción a los inversionistas privados nacionales y/o internacionales. Este es el desafío de la regionalización y de los organismos privados en coordinación con las autoridades respectivas.

Frente a estos factores que explican la concentración, la reacción debe ser organizada e integral. Y a motivar dicha reacción aspira el Supremo Gobierno, como lo está haciendo ahora con el sector privado. CONARA confía en que este Seminario produzca iniciativas factibles para estimular el desarrollo de los organismos de participación privada.

Siendo imprescindible que la comunidad toda participe en el desarrollo del país, por causa de la estructura centralizada que hemos heredado esta participación se hacía muy difícil, por no decir imposible. La concentración de las decisiones del sector público, aún las de menor importancia en ejecutivos situados en la Capital, no permitía aunque se quisiera, una real participación de la comunidad de todo el país. En la estructura centralizada los integrantes de esta comunidad sentían estas decisiones en la

mayoría de las veces como impuestas por una autoridad impersonal y lejana.

En el propio campo legislativo se apreciaban increíbles trastornos y deterioro de la función parlamentaria. El papel preponderante de los parlamentarios en las materias propias de su competencia, se llegó a ver reemplazado por una labor de intermediarios que ocupaban su tiempo procurando obtener del Poder Central que se apuraran o llevaran a buen término las tramitaciones burocráticas de los partidarios de las provincias o para impulsar obras de adelanto solicitadas por la comunidad, en especial caminos, puentes, hospitales, escuelas, etc. Puede comprenderse, entonces, el gran significado que a este efecto tiene la regionalización, impulsada por el Supremo Gobierno, en especial por S.E. el Presidente de la República su principal gestor, con la asesoría técnica de CONARA, que propuso su creación y vela por su adecuada implementación. Este proceso está delegando en los niveles regionales gran parte de las atribuciones de los Ejecutivos del Poder Central en el ámbito que corresponda a sus áreas jurisdiccionales. De hecho, queda cada vez más en claro los nuevos conductos de participación del sector privado en la nueva institucionalidad nacional, y las ventajas insospechadas que representa este sistema nuevo, ya que permite utilizar y perfeccionar el real y activo rol en la definición de su propio destino de cada región, provincia o comuna - postulado básico que hemos promovido desde la iniciación de este proceso regionalizador mediante la proyección del sector privado en el presente y hacia el futuro promisorio de cada zona, en el contexto de los grandes objetivos nacionales.

En el campo económico, si bien no hay dudas de que una cierta concentración trae consecuencias favorables por las economías de escala y otros factores de este orden, en cambio la exageración de ella, que es el centralismo asfixiante, genera problemas que en último término provocan deseconomías perjudiciales al país.

Este ha sido el caso de Chile en los últimos treinta años, antes de la dictación del Decreto Ley Nº 573 de 1974. Enseguida es preciso considerar que la concentración del desarrollo económico y social en Santiago, había significado en muchos casos desaprovechar los recursos humanos y naturales que existían a lo largo del país; además, los costos de transporte por motivos de las grandes distancias significaban encarecimientos en las provincias de los productos manufacturados en el centro. Toda esta situación imperante había constituido un creciente desaliento para la comunidad de las antiguas provincias y un fuerte freno a su participación, debiendo actuar dificultosamente bajo una sensación de postergación en todo sentido.

En el plano urbanístico, que también involucra el aspecto económico, es donde se ve más claramente que dentro de ciertas escalas las ciudades operan eficazmente, ofreciendo ventajas que se expresan en el crecimiento del mercado como asimismo en economías bien conocidas; pero que más allá de ciertos límites, los que ciertamente son distintos en cada caso (países, culturas, espacios físicos, recursos naturales de suministros, etc.), las ciudades que se hipertrofian como resultado del fenómeno del centralismo se convierten en obstáculos para su propio progreso y, más todavía, cuando constituyen una forma de desvitalización del resto de los centros poblados del país. Salvar estos problemas puede significar un costo más elevado que el costo alternativo de localizar el aumento de su población en otro lugar.

Desgraciadamente no hay pruebas empíricas para demostrar que esta situación se ha producido en Chile con el crecimiento desmesurado de Santiago, pero existen, no obstante, algunos elementos de juicio que nos permiten afirmar que el costo que tiene que pagar el país por ese crecimiento es mayor que las posibles ventajas que ello trae.

Del aspecto urbanístico también se puede comentar otro hecho que significó una completa falta de atractivo de la vida de la provincia; es el que se refiere a la poca calidad y cantidad del equipamiento urbano como de los servicios. La estructura centralista es la negación del principio de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, y, por el contrario, termina irremediablemente dividiendo el país en personas en situación de privilegio frente a las restantes, según vivan en la Capital o lejos de ella.

Finalmente, nombraremos la concentración de las funciones Gubernamentales de la Administración del Estado en los funcionarios de la Capital, situación que se iba acrecentando con un ritmo permanente. Agravado este fenómeno por una serie de medidas económicas que obligaban al particular a recurrir para cualquier iniciativa al poder incontrarrestable de un sector público cada día más absorbente y discrecional.

Toda la actividad privada giraba consecuentemente en torno a este eje principal, instalado en el centro, Capital del país; mientras que las iniciativas de las antiguas provincias no tenían el apoyo necesario, como las que surgían en Santiago, incubadas por el calor del centralismo. De este modo la Administración Pública, de acuerdo a su crecimiento atípico e inorgánico, constituía un modelo absorbente que condicionaba negativamente la actuación del sector privado; y este esquema que progresivamente fue cada día más exagerado iba menoscabando en forma creciente la iniciativa privada, mayormente en las antiguas provincias.

Cuando la proposición de amplia proyección que formuló el senador Zañartu fracasó en la Comisión de Reformas Constitucionales, se dejó sin embargo en la Constitución del año 1925, la disposición programática que contenía el artículo 107, en los siguientes términos, dentro del capítulo relativo al Gobierno y Administración Interior del Estado:

"Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización del régimen administrativo interior". Esta disposición fue considerada en la época como el golpe de gracia que derrotaría definitivamente el combatido "centralismo". Transcurridos los años las expectativas fueron decayendo hasta quedar todos los esfuerzos en la más completa frustración.

No habiendo dado fruto alguno la aludida disposición constitucional, entidades y personas del sector privado ligadas a las actividades productivas de sus provincias, permanentemente accionaron tratando de obtener regímenes especiales, de excepción para sus actividades o en relación al conjunto de actividades propias del desarrollo, correspondientes a sus respectivas áreas jurisdiccionales.

Uno de los casos de mayor conocimiento general fue el de la creación de la "Junta de Adelanto de Arica". Al lado de este ejemplo pueden mencionarse además los casos de la Corporación de Valparaíso y Aconcagua, Corporación de Atacama y Coquimbo, CIDERE de Concepción y de algunos regímenes especiales con que se beneficiaron las antiguas provincias de Magallanes, Aysén y Chiloé.

Un análisis de lo que fue la Junta de Adelanto de Arica, como uno de los clásicos exponentes de desarrollo local con participación del sector privado, nos lleva a las siguientes conclusiones:

La Junta de Adelanto de Arica, creada por la Ley 13.039 de 1958 y con fines de desarrollo:

- Fue una persona jurídica de derecho público típicamente estatal. Su presidencia debía ser ejercida por el Gobernador del Departamento de Arica, correspondiendo esta Autoridad al área jurisdiccional a la cual estaba atribuida la ley;

- En la constitución de su Consejo se dio lugar, fuera del Gobernador, a dos altos funcionarios del Gobierno, al Alcalde que era de libre elección y a siete representantes de las diversas actividades del sector privado. He aquí la gran participación del sector privado en la gestión del desarrollo de Arica.

- Su financiamiento era fiscal. Ese hecho fundamental determinaba la necesidad de una fuerte intervención del Estado. Si bien pudiera pensarse que la gran mayoría de representantes del sector privado en el Consejo de la Junta pudiera haber significado una participación decisiva en cuanto a los planes y proyectos que llevara a la práctica este organismo, no lo era así por razones de este financiamiento estatal a que hemos aludido. Al efecto, el Art. 7º de la Ley, que se refería al Presupuesto de Inversiones de la Junta contemplaba ciertas obligaciones establecidas de antemano: concurrir a la construcción de las obras portuarias de Arica y demás obras públicas que señala el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda; además, dichas obras debían naturalmente ejecutarse bajo la inspección de las reparticiones u organismos técnicos competentes. Otras obligaciones similares también prefijó la ley, aunque no es el caso entrar al detalle de ellas. De todos modos, el Art. 6º anterior establecía taxativamente que la Junta de Adelanto de Arica desempeñaría sus funciones bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda.

En el fondo, podría resumirse este importante ente de desarrollo local describiéndolo como una estructura estatal más, con cierta participación del sector privado, determinando la ingerencia de dicho sector por un preestablecimiento del programa de desarrollo a seguir.

Analizados los resultados de los años de existencia que tuvo la Junta de Adelanto de Arica, se pueden contar muchas obras de alto valor como evolución territorial del antiguo Departamento de Arica transformado por el actual Gobierno en Provincia de Arica. Pero debemos considerar que ellas tuvieron un costo increíblemente alto y, a la vez, que el medio de lograr su materialización era sólo vía excepción y, por lo tanto, imposible de extender al resto del país. Como tal, su creación por medio de la ley especial que le dio vida y organización, también tuvo grandes dificultades para su dictación y si ella al fin se logró fue debido a que mediaron otras circunstancias, como en el caso de Punta Arenas, en la antigua Provincia de Magallanes, en que intervino como factor fundamental el alejamiento de este territorio con relación a la Capital, condiciones que no podrían aducirse como argumentos en otros puntos del país.

De cualquier manera que se mire este caso, por definición no podía constituir una solución generalizable, creando por lo tanto, situaciones de injusticia que afectaban a todo el resto del país. Así otros sectores, impulsados por similar interés en romper las ataduras que constreñían al sector privado, pugnaron con insistencia y presionaron permanentemente la corteza de la estructura centralista que les impedía salir a flote en el proceso de desarrollo, con una participación más amplia.

El estudio de los organismos de desarrollo regional que existían al 11 de Septiembre de 1973, nos dio como resultado, en aquella época, que la casi totalidad de ellos, eran de financiamiento estatal. Este fenómeno por lo demás, no era sólo nacional, pues podríamos decir que obedecía al modelo generalizado existente en América Latina.

No es aventurado, señalar que quizás esta tendencia de nuestro joven continente, puede ser una de las causas de su subdesarrollo tradicional.

Creemos que una de las características más singulares del proceso de regionalización chileno, iniciado el 11 de Julio de 1974, con la dictación del Decreto Ley N° 573 de rango constitucional y del Decreto Ley N° 575 que instituyó el nuevo sistema de Gobierno y Administración Interior del país, que a nuestra proposición, descansó precisamente en la supresión de todas esas corporaciones y organismos de carácter estatal (decretos que he incluido en anexo junto a toda la legislación de este histórico proceso dictados a la fecha, como una fuente importante de consulta para los participantes de este Seminario Internacional).

La estructura de Gobierno y Administración concebida en la legislación citada, a nivel regional, provincial y local, reemplazó dichas organizaciones. Este proceso gradual ha sido implementado en forma armónica y sostenida por las nuevas autoridades, con sus tres subsistemas básicos:

- De participación,
- Jerárquico, y
- Técnico o de Planificación y Coordinación.

Esta estructura puede analizarse en el gráfico que se acompaña en Anexo S del Volumen II.

Sin embargo, estamos concientes, que acorde con las políticas de Gobierno, que conciben al Sector Privado como el motor del desarrollo, es impostergable estimular la necesaria organización de Corporaciones Privadas de Desarrollo regional y/o provincial y a veces local como base indispensable de una nueva forma de participación activa de la comunidad, en el desarrollo de sus respectivas zonas.

Este es el tema central de este Seminario, y confiamos que su debida comprensión y estímulo por las autoridades y organizaciones privadas, representarán una fuente inagotable de progreso y bienestar de las diferentes regiones del país.

V INSTITUCIONALIZACION DE LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN EL DESARROLLO DEL PAIS

Recuento de la Situación Existente en las diferentes Regiones del país

Los antecedentes y datos que se han sistematizado en esta parte del documento corresponden a las Regiones I, II, IV, V, VI, VII, VIII, X, XI, XII y Metropolitana, esto es, aquellas cuyas Intendencias Regionales que proporcionaron oportunamente la información solicitada por CONARA para ser procesada y tabulada (1). Por lo tanto, cada vez que se señalen cifras o proporciones porcentuales debe entenderse que ellas están referidas só lo al conjunto de Regiones ya señaladas, el que constituye por lo demás una muestra altamente representativa del total del país.

La primera observación que salta a la vista es la fuerte y sostenida tendencia a la consolidación de organismos de participación y coordinación del sector privado en el desarrollo regional. Teniendo en cuenta el año de iniciación de actividades o el año de obtención de personalidad jurídica, la creación de todos los organismos contenidos en la muestra refleja la siguiente tendencia:

Año	% de Organismos Creados	
1967	5	%
1974	14	%
1975	9	%
1976	14	%
1977	19	%
1979	39	%

(1) Se refiere al Oficio CONARA ORD. N° 1314 de 3 de Octubre de 1979 del Ministro Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa a los Intendentes Regionales.

Para tipificar y clasificar los organismos en referencia, se distinguirá, en primer lugar, entre "modelos genéricos" que son aquellos cuya denominación, composición y funciones son comunes y obedecen a un mismo patrón general originado en alguna disposición o norma legal y aquellos "organismos" específicos creados a nivel regional o provincial que no constituyen prototipo pero han sido creados por motivaciones particulares y espontáneas de grupos de intereses locales, y que responden en general al mismo fin que los anteriores.

Dentro de los "modelos genéricos" se distinguirá, a su vez, entre los organismos oficiales con participación del sector privado y los organismos propiamente privados con algún grado variable de participación de representantes gubernamentales. Al primer grupo corresponden los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos de Desarrollo Comunal y al segundo grupo corresponden las Corporaciones Privadas de Desarrollo Social y las Corporaciones Industriales de Desarrollo Regional.

1. MODELOS GENERICOS.

a) Consejos Regionales de Desarrollo.

Es un tipo de organismo creado por el Decreto Ley N° 575 de 1974, de regionalización del país y cuyo funcionamiento fue reglamentado por Decreto Supremo N° 43 del Ministerio del Interior de 13 de enero de 1975, con carácter asesor del Intendente Regional. Para tal efecto les corresponden las siguientes funciones:

- (1) Formular las proposiciones y observaciones que estime necesarias al proyecto de Presupuesto Regional que le deberá presentar el Intendente Regional.

- (2) Formular las observaciones y proposiciones que ~~estime~~ necesarias a los proyectos de políticas y planes de de sarrollo de la respectiva región, que le deberá presen tar al Intendente Regional.
- (3) Recomendar las prioridades a los programas y proyectos específicos.
- (4) Proponer al Intendente Regional normas de aplicación re lativas a las materias indicadas en los números anteriores.

Los Consejos Regionales de Desarrollo tienen, a excepción del de Tarapacá, la siguiente composición básica común:

- Intendente Regional.
- Secretario Regional de Planificación y Coordinación.
- Gobernadores Provinciales.
- Dos Alcaldes en representación de las Municipalidades de la Región.
- Un representante del Ministerio de Defensa.
- Director Regional de la Corporación de Fomento de la Pro ducción.
- Tres representantes del sector privado.
- Tres representantes del sector laboral.
- Dos representantes de los Colegios Profesionales.
- Dos representantes de las Cooperativas.
- Un representante de los bancos privados.

El Consejo Regional de Desarrollo de la Región Metropolita na de Santiago tiene, además, la siguiente composición propia:

- Representantes de las Secretarías Ministeriales Regionales.
- Servicio Nacional de Turismo.
- Representantes de Universidades.

- Representante de la Dirección General de Deportes y Recreación.
- Representante del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
- Superintendencia de Seguridad Social.
- Comisión Metropolitana de Descontaminación Ambiental.
- Representantes de Asociaciones y Confederaciones Empresariales, Industriales, Agrícolas, Mineras, Comerciales, Sindicales y Profesionales.

Se mencionan a continuación algunas actividades que, en la práctica se encuentran desarrollando los referidos Consejos:

- Estudio de presupuestos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
- Estudio de programas sectoriales regionales.
- Creación y funcionamiento de diversos comités para fines específicos.
- Estudio de políticas de inversión a nivel regional.
- Programa de capacitación laboral.
- Mejoramiento y remodelación de infraestructura urbana.
- Desarrollo y conservación del patrimonio cultural.

Estos organismos no tienen una estructura interna rígida ni semejante en todos los casos. adaptando su funcionamiento y organización a sus posibilidades reales. No obstante, en algunos casos, se ha fortalecido el carácter ejecutivo de la Secretaría y, en otros, se han creado comisiones sectoriales que, considerando en conjunto todos los Consejos donde ellas existen, presentan la siguiente configuración:

- Representante de asociaciones industriales.
- Representantes de asociaciones mineras.
- Representantes de asociaciones de hoteleros.

- Representantes de empresas.
- Representantes de universidades.
- Representantes del sector agrícola.

b) Consejos de Desarrollo Comunal.

Este tipo de organismo asesor del Alcalde con un número variable de miembros y cuya composición específica es determinada por el respectivo Intendente Regional, de acuerdo con la tipificación del Municipio, tiene su origen en el Decreto Ley N° 1.289, Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal. Sus objetivos apuntan, en primer lugar, a servir de nexo entre la comunidad y las autoridades y al desarrollo integral de la comunidad, habiendo adquirido prioridad, en la práctica, las siguientes áreas:

- Cultural
- Educacional
- Laboral
- Abastecimiento
- Higiene
- Habitacional

(1) Funciones de los Consejos de Desarrollo Comunal.

Estas se encuentran establecidas en el Art. 16 de la Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal y son las siguientes:

- ° Conocer y proponer los proyectos de políticas y planes de desarrollo de la respectiva comuna y formular las observaciones que estime convenientes.
- ° Conocer el plan financiero y el proyecto de presupuesto municipal y formular las observaciones y hacer las proposiciones que estime pertinentes.

- ° Proponer prioridades en la formulación y ejecución de los programas y proyectos específicos.
- ° Proponer al Alcalde medidas de general aplicación relativas a las materias indicadas en los números anteriores.

(2) Composición legal de los Consejos de Desarrollo Comunal.

El mismo Decreto Ley N° 1.289 ya citado fija la siguiente composición:

- ° Alcalde.
- ° Representantes de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos.
- ° Representantes de la Unión Comunal de Centros de Madres y otras organizaciones comunitarias, técnicas y culturales.
- ° Representantes de las actividades económicas predominantes en la comuna.
- ° Jefes Municipales.

(3) Composición real de los Consejos de Desarrollo Comunal.

Teniendo una conformación básica similar debido a su común origen legal, esta tiene la flexibilidad suficiente como para permitir variar algunos de sus integrantes según los intereses y actividades predominantes en cada comuna. De allí que la muestra extraída de la información proporcionada por las Intendencias Regionales y que corresponde a 23 Consejos de Desarrollo Comunal que se encuentran funcionando, refleje la siguiente variedad de integrantes:

- ° Representante del Departamento Social de la Gobernación Provincial.
- ° Representantes de Capítulos Regionales de los Colegios Profesionales.

- ° Asociación de Industriales.
- ° Asociación Minera.
- ° Cámara de Comercio.
- ° Representantes de Empresas Privadas.
- ° Cámara de la Construcción.
- ° Asociaciones gremiales (Ej.: empleadores agrícolas).
- ° Asociaciones de productores (Ej.: ganaderos).
- ° Representantes de clubes deportivos.
- ° Representantes de centros juveniles.
- ° Representantes de organismos del voluntariado.
(Ejs.: CEMA-CHILE, Secretaría General de la Mujer, Cuerpo de Bomberos).
- ° Jefes Municipales.
 - Director de Rentas e Inspección.
 - Director de Fiscalía Municipal.
 - Subdepartamento de Organización Comunitaria.
 - Director de Obras Municipales.
 - Unidad Técnico Social.
 - Departamento de Control y Adquisiciones.
 - Secretario Municipal, Arquitecto Municipal, Asesor Jurídico Municipal o Jefe de Aseo y Ornato.

(4) Estructura de los Consejos de Desarrollo Comunal.

No existe un modelo común de estructura interna de estos organismos, pudiendo darse la que cada uno estime más adecuada a sus potencialidades. En algunos casos funcionan dentro de ellos comisiones tales como:

- ° Física o de Infraestructura.
- ° Social o de Servicios.
- ° Financiera o de Factibilidad Económica.

c) Corporaciones Privadas de Desarrollo Social (COPRIDESO).(1) Objetivos.

- ° Mejoramiento de las condiciones de salud e higiene.
- ° Preparación cultural y cívica.
- ° Capacitación profesional.
- ° Recreación.
- ° Integración comunitaria.
- ° Canalizar la actividad privada mediante el estudio, planificación y ejecución de proyectos de desarrollo social.

(2) Composición.

En este caso es también procedente distinguir entre la composición básica común que se da en la generalidad de este tipo de corporaciones y la composición específica de estas en una o muy pocas regiones.

Composición básica común:

- ° Cámara de Comercio.
- ° Asociaciones de Industriales.
- ° Colegios Profesionales.
- ° Cooperativas.
- ° Consejo Regional de Desarrollo.
- ° Universidades.

A lo anterior habría que agregar algunos de los siguientes representantes que integran las corporaciones en casos específicos:

- ° Organizaciones comunitarias (Ej.; Club de Leones, Rotary Club).
- ° Bancos privados.
- ° Representante del sector transporte.

- ° Representante del sector agrícola.
- ° Asociación de Armadores.
- ° Cámara Chilena de la Construcción.
- ° Cámara Marítima de Chile.
- ° Fundaciones o corporaciones sectoriales o comunales de igual naturaleza y fines.
- ° Federación de sindicatos de agricultores.
- ° Representantes de gremios diversos.
- ° Federaciones específicas de la región.
- ° Empresarios individuales.
- ° Representantes de trabajadores independientes.

d) Corporaciones Industriales de Desarrollo Regional (CIDERE).

(1) Objetivos.

Promover el desarrollo económico-social integral de la región mediante la creación de actividades económicas de tecnología sencilla que, preferentemente, generen empleo de mano de obra de poca o ninguna calificación o requieran una baja intensidad de inversión.

(2) Funciones.

- ° Generar demandas ocupacionales masivas en los sectores socio-económicos de menores recursos de las áreas rural y urbana para que alcancen un mejor standard de vida.
- ° Participar en la formulación de políticas que faciliten la formación de nuevas pequeñas empresas.
- ° Establecer y mantener un Centro de Información y Difusión en el área de tecnologías apropiadas para las pequeñas empresas intensivas en el uso de mano de obra.

- ° Colaborar en la formulación de planes de desarrollo específico de la zona, así como en planes de desarrollo de carácter general para la misma.
- ° Analizar los planes que se adopten para el país en general considerando su influencia sobre la zona y la participación que pudiere corresponder al sector privado en su ejecución.
- ° Tomar contacto y mantener relaciones con instituciones nacionales o extranjeras que de manera directa o indirecta puedan contribuir a la realización de los fines de la corporación.
- ° Propender a la creación de organismos que colaboren al desarrollo regional.
- ° Colaborar en la búsqueda de fuentes y formas de financiamiento para obras de desarrollo regional.

(3) Composición.

- ° Empresas.
- ° Instituciones gremiales o asociacionales.
- ° Universidades.
- ° Otras corporaciones.

Esta composición es común a todas las Corporaciones Industriales de Desarrollo Social, variando sólo la constitución interna de cada uno de los sectores representados. Por ejemplo, en el caso de las empresas estas pueden ser:

- Industriales
- Bancarias
- Cooperativas
- Periodísticas
- Agropecuarias
- Constructores
- Pesqueras

c) Síntesis de la existencia de organismos genéricos
descritos en las regiones del país.

De acuerdo con la información disponible y exceptuando los organismos de nivel comunal, la situación sería la siguiente, sin señalar los organismos de carácter específico que se describen más adelante:

REGION	OBSERVACION	CODERE	CIDERE	COPRIDESE	
				NIVEL REGIONAL	NIVEL PROVINCIAL
I		SI			
II		SI	SI	SI	
III	N.H.I. (*)				
IV		SI	SI		
V		SI	SI	SI	
VI		SI			COLCHAGUA
VII		SI	SI		
VIII		SI	SI		CONCEPCION
IX	N.H.I. (*)				
X		SI			LLANQUITHUE Y VALDIVIA
XI		SI			
XII		SI	SI		
R.M.		SI		SI	

(*) N.H.I. = No hay información.

2. REALIZACIONES DE LOS ORGANISMOS CENTRICOS DE DESARROLLO REGIONAL.

Se enumera a continuación, debidamente clasificada, la nómina completa de realizaciones del total de los organismos de desarrollo regional a que se refiere esta parte del documento. Cuando algunas de estas realizaciones se repiten en varios organismos se indica tal circunstancia entre paréntesis. Cuando se usa la denominación "estudio", "proyecto", "convenio" o "plan", debe entenderse que lo realizado es el conjunto de acciones técnicas que posibilitan su materialización y en caso contrario debe entenderse que son obras efectivamente materializadas.

a) Realizaciones de carácter energético.

- (1) Tres microcentrales hidroeléctricas que aprovechan pequeños cursos de agua.
- (2) Instalación de molinos directos para obtención de agua.

b) Realizaciones de equipamiento comunitario y desarrollo social asistencial.

- (1) Construcción y habilitación de centros de recuperación nutricional infantil (tres Centros).
- (2) Creación del Hogar de la Madre Campesina.
- (3) Establecimiento de comedores abiertos.
- (4) Programas de ayuda a menores.
- (5) Programa en el área de educación.
- (6) Donación de un terreno de una hectárea para realizar proyecto de DIGEDER para construir un estadio en comuna de la Región.
- (7) Construcción y equipamiento del Centro de Diagnóstico y Asistencia Psicopedagógica Infantil donado a la Universidad Austral.

c) Realizaciones de remodelación urbana e infraestructura vial.

- (1) Estudio de urbanización de barrios industriales.
- (2) Convenio de estudio y anteproyecto de mejoramiento de vías camineras.
- (3) Estudio de remodelación urbana.
- (4) Construcción de puente carretero.
- (5) Terminal rodoviario (tres terminales).
- (6) Construcción de feria municipal con trescientos cincuenta locales.
- (7) Sistema de alcantarillado.

d) Realizaciones de carácter agroindustrial.

- (1) Quinientas colmenas instaladas en plantaciones de pino insigne.
- (2) Instalación de dos digestores de guano que producen gas metano y abono.
- (3) Instalación de una planta de destilación de oleoresinas de pino para la obtención de colofonia y trementina.
- (4) Instalación de once deshidratadoras de vegetales silvestres.
- (5) Instalación de dos destiladoras de aceites esenciales.
- (6) Plan de desarrollo agroindustrial.
- (7) Estudios de factibilidad industrial (frigoríficos).

e) Realizaciones relativas a servicios de consultoría y estudios sociales, administrativos o económicos.

- (1) Establecimiento de convenios con universidades.
- (2) Proyecto de código aduanero.
- (3) Estudio de tarifado telefónico.
- (4) Elaboración de informes de factibilidad sobre proyectos de inversión.
- (5) Formación de un servicio de consultas técnicas.

3. PROYECTOS ESPECIFICOS DE LOS ORGANISMOS GENERICOS DE DESARROLLO REGIONAL.

Los organismos genéricos de desarrollo regional se han concentrado prioritariamente en los proyectos específicos que a continuación se enumeran, ya sea que estos se encuentren en su etapa de estudio, elaboración o diseño y prefactibilidad o en su etapa de ejecución.

a) Proyectos de organización social.

- (1) Creación de centros comunitarios múltiples.

b) Proyectos de infraestructura urbana, transporte y abastecimiento.

- (1) Plan de crecimiento habitacional.
- (2) Estudio de factibilidad operacional del puerto de Maguallines.
- (3) Obtención de agua empleando energía eólica (Isla Santa María).

c) Proyectos industriales.

- (1) Curtiduría de cueros de pescado.
- (2) Curtiduría de piel de ovinos.
- (3) Producción de fertilizantes y gas combustible a partir del guano.
- (4) Aprovechamiento industrial de la basura.
- (5) Producción de alcohol metílico a partir del aserrín.
- (6) Sustitución de petróleo por aserrín y fabricación de quemadores de aserrín.
- (7) Aprovechamiento de residuos para producir furtural, carbón activado y silicatos.

- (8) Utilización de despuntes de madera y residuos de aserraderos.
- (9) Obtención de energía eléctrica de fuentes no tradicionales en áreas aisladas de la Región.
- (10) Producción de lana de vidrio.
- (11) Relleno sanitario.

d) Proyectos agrícolas, pecuarios y piscícolas.

- (1) Estudio del potencial económico de algunos productos de la región.
- (2) Recolección y exportación de callampas en plantaciones de pino insigne y cultivo de champiñones en pirquenes carboníferos abandonados.
- (3) Recolección y exportaciones de moras y otros frutos naturales (mosqueta, callampas).
- (4) Crianza de camarones de río y aprovechamiento de sus desechos para producir harina.
- (5) Desarrollo de la apicultura.
- (6) Explotación de algas pardas.
- (7) Aprovechamiento de glándulas de ovinos.

e) Proyectos de capacitación.

- (1) Creación de dos centros de capacitación e investigación apícola.
- (2) Proyecto de capacitación dirigido al PEM.

4. OTROS ORGANISMOS DE PARTICIPACION PRIVADA EN EL DESARROLLO REGIONAL, DE CARACTER REGIONAL O PROVINCIAL, DE TIPO ESPECIFICO.

Ya se han descrito en el número 1 de mi exposición los llamados "modelos genéricos" de organismos de desarrollo regional que responden a características comunes en cuanto a estructura, organización, funciones y atribuciones en casi todas las regiones y que, a su vez, se subclasifican en organismos oficiales con participación del sector privado, como son los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos de Desarrollo Comunal, y organismos propiamente privados con algún grado variable de participación de representantes gubernamentales, como son las Corporaciones Privadas de Desarrollo Social (COPRODESO) y las Corporaciones Industriales de Desarrollo Regional (CIDERE).

Se describen a continuación otros organismos de participación privada en el Desarrollo Regional, de tipo específico, existentes en las regiones o provincias que no constituyen un protipo genérico, teniendo presente que en esta enumeración faltarían los que eventualmente pudieran existir en las regiones de las cuales no se ha recibido aún información.

a) Corporación Privada de Turismo de Arica (I Región).

Objetivos:

- (1) Promocionar Arica en los mercados nacionales y extranjeros.
- (2) Elaborar y ejecutar programas de formación de conciencia turística en la ciudadanía y coordinar programas de capacitación a nivel de entidades.
- (3) Fomento turístico general.

b) Grupo Empresarial Interregional del Centro-Oeste Sudamericano (GEICOS) - (II Región).

Objetivos:

- (1) Integración regional fronteriza.
- (2) Intercambio comercial.
- (3) Complementación gradual.
- (4) Mejorar aprovechamiento de estructura portuaria.
- (5) Expansión del mercado para productos regionales.
- (6) Intercambio turístico.

c) Corporación Empresarial (V Región).

Objetivos:

- (1) Promoción del desarrollo.
- (2) Representación de los intereses e inquietudes de los asociados ante las autoridades.
- (3) Administración de proyectos regionales diversos.

Este organismo reúne sólo Asociaciones y Confederaciones y no a entidades o empresas independientes.

d) Asociación de Industriales de Valparaíso y Aconcagua (V Región)

Objetivos:

- (1) Entregar a sus asociados apoyo técnico y económico necesario para mantener su nivel productivo.
- (2) Prestar servicios de bienestar al personal de las industrias asociadas.

e) Asociación de Pequeños Industriales de Valparaíso y Aconcagua (APIVA) - (V Región).

Objetivos:

- (1) Entregar a sus asociados asesoría técnica que permita elevar el volumen y calidad de su producción.

- (2) Satisfacer necesidades económicas y sociales de los industriales y su personal.

f) Corporación de Promoción y Desarrollo (VI Región).

Objetivos:

- (1) Coadyuvar al mejoramiento de las condiciones culturales, educativas, de capacitación laboral y de salud de los habitantes de la región.

g) Corporación Privada de Desarrollo e Inversiones de Cachapoal (VI Región).

Objetivos:

- (1) Asesorar al Gobernador Provincial en materias de fomento y desarrollo de las actividades productivas.
- (2) Sus áreas prioritarias de acción en la actualidad son:
- Transporte
 - Agricultura
 - Comercio
 - Construcción

h) Corporación Privada de Desarrollo de Curicó (VII Región).

Objetivos:

- (1) Realizar o promover estudios, tanto generales como específicos, de problemas provinciales y de asuntos de interés para la Región.
- (2) Colaborar en la formulación y ejecución de planes de desarrollo específico para la provincia así como en planes de desarrollo de carácter general de la misma.
- (3) Analizar los planes que se adopten para el país en general considerando su influencia sobre la provincia y la participación que pudiera corresponder al sector privado en su ejecución, formulando las observaciones que estime pertinentes.

- (4) Concertar su acción con otras entidades públicas y privadas de carácter nacional, internacional o extranjero y con los servicios de la administración pública mediante la celebración de acuerdos o convenios.

i) Asociación de Industriales del Centro (VI Región).

Objetivo:

- (1) Agrupar a las industrias más importantes de la región para promover proyectos de modernización industrial, desarrollar planes de capacitación y prestar servicios de mejoramiento comunitario.

j) Corporación para el Desarrollo de la Provincia de Llanquihue (XI Región).

Objetivos:

- (1) Investigar y elaborar proyectos de factibilidad económica.
(2) Promover proyectos de inversión de capitales nacionales o extranjeros.
(3) Servir de nexo entre inversionistas.
(4) Respaldar iniciativas del sector privado que incidan en el desarrollo provincial.

Este organismo es de muy reciente creación y su personalidad jurídica se encuentra en trámite.

k) Centro para el Progreso de Puerto Montt (X Región).

Objetivos:

- (1) Colaborar con las autoridades en la toma de decisiones locales.
(2) Análisis de proyectos y problemas zonales.

- (3) Participación en las fases de estudio o ejecución de proyectos de infraestructura vial, transporte, industriales, financieros, topográficos, geográficos y organizacionales de la Región.

Existen además, otros tres centros similares al de Puerto Montt que se ha descrito en este punto y que corresponden a Puerto Varas, Ancud y Osorno respectivamente, con funciones e intereses equivalentes pero con distinto grado de evolución, de formación más reciente o sin actividad.

1) Fundación Pedro de Valdivia (X Región).

Objetivos:

- (1) Mejoramiento empresarial.
- (2) Promoción del Desarrollo Económico y Social de la zona a través de:
 - Elaboración, financiamiento y evaluación de proyectos.
 - Estudio y representación de las inquietudes del sector privado ante autoridades y organismos de participación regional y provincial.
 - Asesoría a empresas.
 - Capacitación.

m) Confederación para el Desarrollo de Valdivia (CONDE)-(X Región).

Agrupación de sesenta organismos provinciales de la producción, comercio, agricultura, trabajadores, colegios profesionales, juventud e instituciones de bien público, cuyo objetivo es coordinar a las fuerzas vivas de la provincia para la búsqueda de soluciones a los problemas locales en colaboración con las autoridades.

n) Asociación de Agricultores de Llanquihue (X Región).

Organización que agrupa a agricultores individuales y empresas del sector que, además de sus fines propiamente gremiales, contribuye al desarrollo regional mediante:

- (1) Realización de estudios especializados sobre producción y comercialización agrícola, factibilidad económica y evaluación de recursos del agro.
- (2) Adquisición de bienes y equipamiento con el objeto de destinarlos a fines sociales, recreativos y deportivos.

ñ) Sociedad Agrícola de Osorno (SAGO) - X Región).

De naturaleza y actividades semejantes a la señalada en el punto anterior y que cuenta, además, con una radioemisora y un recinto de exposiciones agrícolas.

o) Fundación para el Desarrollo de Aysén - (XI Región).

Organismo de beneficencia y desarrollo dependiente del Vicariato Apostólico de Aysén cuyo objetivo es promover el desarrollo regional a través de:

- (1) Estudios.
- (2) Prestación de servicios asistenciales.
- (3) Capacitación.
- (4) Obtención de créditos de fomento.

p) Corporación Nacional Privada de Desarrollo Social - (Región Metropolitana).

La Corporación Nacional Privada de Desarrollo Social, nació como una respuesta del Sector Privado al llamamiento hecho por el Supremo Gobierno a colaborar en el desarrollo social y en la erradicación de la extrema pobreza heredada.

En ella, están integradas las cinco ramas básicas de la producción y del comercio, como son la Sociedad de Fomento Fabril, la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad Nacional de Minería,

la Cámara Central de Comercio y la Cámara Chilena de la Construcción y además, otros gremios y agrupaciones tan representativas como la Confederación que agrupa a los Colegios Profesionales Universitarios, la Confederación de Dueños de Autobuses y la Confederación de Dueños de Autobuses y la Confederación Unica de la Pequeña Industria y Artesanado.

Su objetivo es cooperar al mejoramiento de salud e higiene de los habitantes del país, a su preparación cultural, cívica o económica, su capacitación profesional, su sana recreación y su mejor integración en el ámbito de la vida nacional. En el cumplimiento de estos objetivos básicos, puede abrir, construir, administrar y dirigir, policlínicos, escuelas, campos de deportes, laboratorios, bibliotecas, salas de espectáculos y utilizar todos los medios conducentes a sus fines y entre ellos concertar su acción con otras entidades públicas o privadas.

El sector privado organizado a través de la Corporación Nacional Privada de Desarrollo Social, aporta toda su capacidad creadora, administradora y profesional, para lograr un real desarrollo social de Chile.

Su estructura es simple y descentralizada. Desarrolla su trabajo a través de Consejos semi-autónomos que se transforman y dividen luego en Corporaciones pequeñas y eficientes. Para difundir estas ideas y llevar a cabo localmente los programas, se fueron creando Corporaciones Regionales y Comunales para el Desarrollo Social. En ellas se agrupó a empresarios y asociaciones gremiales del Sector Privado de una misma ubicación geográfica.

Existen Corporaciones Regionales Privadas para el Desarrollo Social en prácticamente todas las regiones del país.

En el Area Metropolitana funcionan en buena forma las de San Bernardo, San Miguel, Conchalí, Nuñoa, La Reina, Puente Alto, Maipú, Sector Vicuña Mackena de Santiago, Quinta Normal y está en formación La Cisterna.

5. AUTORIDADES DE LA REGION CON LAS QUE SE RELACIONAN Y COORDINAN
PREFERENTEMENTE LAS CORPORACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO.

De acuerdo a los informes regionales ya mencionados, se puede establecer que sin perjuicio de lo que determinan los estatutos o los reglamentos internos en cuanto a la vinculación de los organismos privados de desarrollo regional con las autoridades, cada uno de ellos va creando de hecho modalidades propias de relación con dichas autoridades ya sea para movilizarlas activamente en apoyo de sus iniciativas o para remover obstáculos eventuales a sus acciones.

Aún cuando los informes de las Intendencias Regionales no son particularmente explícitos en lo que se refiere al ítem "coordinación con las autoridades de la zona" incluido en el oficio de CONARA a que ya se ha hecho mención (1), puede decirse que el conjunto de organismos privados que contiene la muestra presenta el siguiente cuadro de intensidad relativa de relación y coordinación con las autoridades regionales:

1. Secretaría Regional de Planificación y Coordinación	39 %
2. Intendente Regional	26 %
3. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo	14 %
4. Autoridades locales de las Fuerzas Armadas	7 %
5. Otras Secretarías Regionales Ministeriales	7 %
6. Alcaldes	7 %

(1) Oficio CONARA ORD. N° 1314 de 3 de Octubre de 1979 del Ministro Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa a los Intendentes Regionales.

6. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFECTAN A LOS ORGANISMOS DE DESARROLLO REGIONAL.

En los propios informes solicitados a las Intendencias Regionales por CONARA, se detectó una serie de problemas ya sea planteados directamente por la autoridad regional o recogidos de los planteamientos de los diversos organismos privados de desarrollo.

No obstante que algunos se repiten en varios informes (Ej.: dificultades de financiamiento) no debe pensarse que cada uno de los problemas es generalizado en todas las regiones. A continuación se señala una síntesis de ellos:

- a) Falta de financiamiento adecuado para sus proyectos.
- b) Falta de recursos materiales para sostener su propio funcionamiento interno.
- c) Imposibilidad actual de deducir de la tributación algunas donaciones, lo que disminuye la motivación del sector privado para hacer aportes financieros o en especie.
- d) Sobreposición de las atribuciones de los organismos públicos y privados de desarrollo regional.
- e) Dificultad de organizarse en el nivel comunal debido a la distancia y a la falta de densidad poblacional.
- f) Escasa importancia otorgada por las autoridades gobernantes con quien le correspondería vincularse directamente debido a la falta de comprensión del verdadero rol de este tipo de organizaciones.
- g) Canalización de los aportes empresariales a otras corporaciones de la misma región.
- h) Falta de representatividad de los componentes de algunas áreas del sector privado.

- i) Falta de organización del sector privado.
- j) Escasa motivación por parte del cuerpo directivo del organismo.
- k) Dificultad para reunirse físicamente debido a la gran cantidad de integrantes.
- l) Falta de estructuración de las bases institucionales y organizacionales en que se apoya el organismo, lo que esteriliza su acción.
- m) Falta de recursos humanos generales, sin considerar los del nivel profesional especializado.
- n) Falta de recursos humanos profesionales especializados capaces de elaborar planes y estudios con metodología adecuada.
- ñ) Rigidez y limitación decisional en los Consejos ya que los proyectos con financiamiento fiscal deben cumplir las directrices impartidas por el nivel central cuyos criterios son inamovibles.
- o) Dificultad para coordinar a las instituciones privadas ya que sus finalidades presentan un grado de dispersión que resulta a veces imposible de compatibilizar.

7. PROPOSICIONES PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE ORGANISMOS DE DESARROLLO REGIONAL.

Al igual que en el punto N° 6 anterior, las proposiciones que a continuación se señalan fueron formuladas desde las propias regiones y la mayoría de ellas tiene su origen en un sólo informe de modo que no son factibles de generalización por lo menos hasta que no se verifique que desde todas las regiones habría el propósito de patrocinarlas.

a) Perfeccionar el sistema de información del Gobierno hacia el sector privado en materias de política global económica, metas de corto y mediano plazo y resultados de estudios, trabajos de investigación y proyectos.

b) Promover la constitución de los Consejos de Desarrollo Comunal que faltan por formarse y establecer la obligatoriedad de que estos se constituyan dentro de un plazo determinado.

c) Mejorar, en el sentido de ampliar y precisar, los mecanismos de exenciones y liberaciones tributarias para los aportes del sector privado tanto en dinero como en mercaderías.

d) Ampliar la participación de las sedes universitarias en la elaboración de proyectos y estudios específicos que requiera el sector privado (Ej.: potencialidades regionales, tecnología, encuestas y diagnósticos sectoriales o locales).

e) Mayor respaldo de las autoridades regionales hacia aspectos técnicos y de asesoramiento a fin de no requerir que las propias corporaciones orienten sus fondos hacia tales funciones.

f) Definir claramente funciones y atribuciones de los Consejos de Desarrollo Regional y su coordinación con las autoridades para encontrar el trabajo y el interés de los participantes en proyectos de real factibilidad.

g) Excluir la integración de autoridades públicas en la organización de las corporaciones privadas de desarrollo social donde se las haya incluido (Ej.: VII Región) y limitar la actuación de estas acciones concretas de beneficio provincial.

h) Disminuir el número de integrantes de los Consejos de Desarrollo Comunal a fin de hacerlos más operativos aún en desmedro de su representatividad.

i) Reforzar el conocimiento de las autoridades municipales respecto del rol de los organismos de desarrollo comunal.

j) Mejorar el procedimiento de designaciones de representantes del sector privado en los Consejos de Desarrollo Regional de modo que expresen en mejor forma los intereses de sus representados y mantengan más contacto con sus bases.

k) Promover la formación de comisiones de trabajo a nivel de los Consejos Regionales y Comunales de Desarrollo encomendándoles trabajos específicos ligados al ámbito de competencia de tales consejos y a la actividad que representan algunos de sus integrantes.

l) Promover la organización del sector privado a nivel regional y provincial incorporando una adecuada representación de las organizaciones nacionales de manera de constituir una red coherente, integrada y flexible desde el punto de vista de la representatividad, de todos los organismos de desarrollo regional.

m) Otorgar al Consejo Regional de Desarrollo mayor capacidad decisional.

n) Fortalecer la instancia provincial de los organismos de desarrollo creando "Consejos Provinciales de Desarrollo".

8. ESQUEMA PARA EL ANALISIS DE LOS ORGANISMOS DE PARTICIPACION PRIVADA EN EL DESARROLLO REGIONAL.

A fin de crear las condiciones adecuadas para sistematizar el análisis del conjunto de organismos destinados a consolidar la participación privada en el desarrollo social y económico, parece adecuado formular, a modo de orientación general, la siguiente pauta o esquema:

a) Tipificación y clasificación de los organismos existentes y de las proposiciones que puedan formularse.

b) Naturaleza jurídica.

- c) Objetivos o fines.
- d) Funciones o actividades.
- e) Ambito de atribuciones y mecanismos de coordinación entre ellos.
- f) Composición.
- g) Representatividad.
- h) Formas de relación con las autoridades locales, regionales y nacionales.
- i) Areas prioritarias de acción y su adecuación a la realidad regional.
- j) Estructura y organización internas.
- k) Fuentes de financiamiento.
- l) Algunas opciones prioritarias importantes:
 - Generalidad o especialización.
 - Representatividad o eficiencia.
 - Enfoque en su carácter asesor o en su capacidad decisional.
 - Enfoque en lo asistencial o en lo productivo.
 - Promoción de ideas y proyectos para que otras entidades las ejecuten o responsabilidad directa en la materialización de sus proyectos.
 - Investigación o ejecución.

CONCLUSIONES GENERALES I SEMINARIO INTERNACIONAL
SOBRE PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO EN EL DE-
SARROLLO REGIONAL.-

Expositor:

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
TCL (EM) de Ejército
Secretario Ejecutivo de CONARA
y Coordinador General del Seminario

VI - CONCLUSIONES.

SINTESIS CONCEPTUAL Y OPERATIVA

=====

Permítaseme cerrar esta exposición con unas ideas finales que pongan los hechos narrados en la perspectiva del modelo que se postula.

Al definir la estabilidad del sistema político como equilibrio dinámico entre la función normativa gubernamental y la participación activa de la ciudadanía, no hemos hecho sino invocar un principio elemental de la moderna teoría funcional de la política. Todo equilibrio es dinámico en ciencias sociales, y el mantenimiento del sistema obliga a manejar fuerzas de distinta dirección e intensidad para preservar su cohesión homeostática. Fijar los extremos de los continuos que enmarcan los valores de cualquier sistema político sólo es útil para señalarnos los ámbitos de operabilidad de las variables y los tiempos e intensidades de su acción, permitiéndonos actuar en la dirección deseada; no para discutir el evidente fracaso e inutilidad operativa de cualquier programa político anclado en alguno de los extremos. Decir que el Gobierno Chileno rechaza por igual el condicionamiento exagerado del intervencionismo totalizante y el abstencionismo absoluto de un liberalismo extremo no tiene otro valor positivo — aunque esto no es poco — que facilitarnos el camino más adecuado que estamos implementando entre ambos extremos.

Nuestro modelo se enmarca dentro de un sistema de economía mixta, en que las acciones del sector gubernamental y privado cumplen roles complementarios y de importancia compartida. De igual

modo, el contínuo de la participación cívica, que se extiende entre los extremos del totalitarismo sin retroalimentación y la demagogia sin orden gubernamental, supone ante todo fortalecer las condiciones objetivas para que la ciudadanía negocie sus intereses confluyentes, dispares o antagónicos y, formule y canalice orgánicamente esas demandas y apoyos inherentes a su propio desarrollo, en la concertación de la acción gubernamental con la privada. Ese es, como antes dije, nuestro modelo de desarrollo.

Debe ser fácil, ahora, encajar en ese marco los hechos que acabo de exponer. Nuestro proceso de regionalización comenzó por crear, desde Julio de 1974, las condiciones infraestructurales para una acción de gobierno a ese nivel, mediante la desconcentración progresiva del Poder y la descentralización o desconcentración de la acción administrativa, reestructurando los Ministerios, descentralizando los Servicios especialmente aquellos que pertenecen al área social, y que son a nuestro juicio los más claramente regionalizables, potenciando la acción de los Intendentes, entregando cada vez mayores responsabilidades a las autoridades regionales, aumentando los fondos para su administración con criterios de prioridad regional y local y, en fin, tendiendo a una regionalización progresiva de los fondos sectoriales tal como lo dispone la nueva ley de Administración Financiera del Estado. Con ello el Gobierno Chileno ha realizado el mayor esfuerzo de la historia nacional por racionalizar, agilizar, desburocratizar y desconcentrar el aparato público, que heredamos con claras sobredimensiones y con una desproporcionada acción centralista bajo un dirigismo agobiante.

Al tiempo que concluimos ese primer paso - ordenar la función normativa gubernamental - iniciamos el segundo: crear las condiciones para una participación activa de la comunidad en el sistema político y económico. Es así como se ha iniciado, por otra

parte, el proceso paulatino de traslado de competencias al sector privado, que crece sobre la base de una política que estimula el desarrollo de su capacidad para tomar decisiones gerenciales óptimas en el ámbito de cada circunscripción territorial.

Estamos devolviendo a la iniciativa privada una serie de empresas definidas y diferenciadas indebidamente como públicas en el pasado. Estamos propiciando la aplicación de normas similares para el manejo gerencial de las empresas públicas a las del sector privado, mediante un Decreto en preparación, que traslada a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) el rol empresarial subsidiario del Estado y que las reorganizará conforme al Derecho Privado velando por su manejo eficiente.

Estamos, en una palabra, potenciando al sector privado desde el sector público, extendiendo a éste cuanto de aprovechable tienen las técnicas operativas de aquél y revisando la distinción público - privada para sustituirla por la de promoción gubernamental de la acción productiva con la participación activa de una ciudadanía consciente. Las Corporaciones Privadas de Desarrollo deben cumplir en este modelo un papel fundamental, como típico organismo intermedio entre el individuo y el Estado al que, de acuerdo a la Declaración de Principios del Supremo Gobierno de Chile, corresponde estimular en plenitud.

Esta función promotora de la acción privada a nivel regional es el tema central de la convocatoria de este Seminario Internacional, para que todos los participantes, con la experiencia recogida tanto en sus países, como en sus regiones, colaboren en este empeño, a fin de que, conocido el ámbito del magno proceso de modernización nacional en que nos encontramos empeñados, aporten sus experiencias y conocimientos, y propongan iniciativas que logren estimular el establecimiento, la organización y funcionamiento de estos organismos de participación y desarrollo a nivel regional y/o provincial.

En este sentido los grupos de trabajo tendrán la oportunidad de estudiar y sugerir soluciones a temas de tanto interés como:

- Objetivos y funciones de estas Corporaciones.
- Su composición (representatividad más adecuada).
- Su ámbito jurisdiccional más conveniente.
- Formas de financiamiento (atracción de créditos e inversiones privadas nacionales e internacionales).
- Vinculaciones con las autoridades gubernamentales.
- Concertación de esfuerzos sector público y privado.
- Medidas para estimular la creación, organización y financiamiento de ellas.
- Principales realizaciones, problemas y sugerencias de solución.

En síntesis, a nuestro juicio las Corporaciones Privadas de Desarrollo Regional, u organismos similares, deben constituir entes de participación a nivel intermedio entre el hombre y el Estado, a nivel regional e idealmente provincial, por ser éste el nivel político administrativo que en Chile tiene mayor experiencia de organización del sector privado y donde existe un conocimiento más adecuado de las propias potencialidades y de los recursos humanos que lo integran.

Su rol debe ser primordialmente la generación y dinamización de la iniciativa privada regional, provincial o local según corresponda, mediante su contribución activa en la identificación de los recursos regionales y ventajas comparativas de sus respectivas zonas y en la generación de estudios de proyectos de Desarrollo debidamente

evaluados en su rentabilidad económica y social, de modo de atraer prioritariamente las inversiones privadas nacionales e internacionales y secundariamente las públicas.

En el caso de estas últimas, debe tenerse en cuenta que, en nuestro modelo, el Estado financia fundamentalmente proyectos debidamente evaluados en infraestructura de apoyo al desarrollo y obras de los sectores sociales. Este financiamiento, en el nuevo concepto de asignación de recursos presupuestarios a sectores y regiones, se hace sólo contra proyectos cuya rentabilidad se halle debidamente garantizada. Estos recursos para las regiones pueden provenir tanto del Fondo Nacional de Desarrollo Regional como de recursos sectoriales. La responsabilidad de cada nivel es presentar sus demandas justificadas y evaluadas para competir en la asignación de fondos en forma tecnificada y eficiente. Es decir, aquellas regiones y sectores que presenten mejores proyectos, con mayor rentabilidad económica y social, recibirán mayores aportes en el presupuesto nacional, sectorial y/o regional.

Sin embargo, debemos recordar que en un modelo como el nuestro en que el Sector Privado es el motor del desarrollo y en el que el Sector Público debe ser coadyuvante y no entrabante de la iniciativa privada, estas Corporaciones Privadas deben ser estimuladas en su creación y funcionamiento. Es importante, en este sentido, el rol de las Autoridades respectivas para contribuir a su promoción, pero sin interferir en su gestación, puesta en marcha y funcionamiento.

Finalmente es preciso reiterar que siendo los fondos fiscales limitados en todos los países, ya que por definición los recursos públicos son escasos para necesidades múltiples, es erróneo pretender que se logre un progreso compatible con las aspiraciones de la comunidad, sólo con financiamiento público. Esta mentalidad, que obedecía,

a esquemas ya superados, es una de las causas de nuestro subdesarrollo tradicional; y las vastas áreas de marginalidad y extrema pobreza heredadas, son evidentes testigos de dichas experiencias obsoletas.

Creemos que el gran desafío que enfrenta la Regionalización chilena consiste básicamente en dinamizar la inmensa potencialidad de nuestras regiones mediante el esfuerzo mancomunado de una población unida por intereses comunes, y en la que el sector privado debe jugar el rol más importante.

Debe considerarse definitivamente periclitado, el anacrónico concepto de un Desarrollo Regional que confíe su futuro en la discrecionalidad, la irresponsabilidad y - repetimos - la incapacidad financiera del Estado, en vez de que la iniciativa privada asuma plenamente la función dinámica y creadora que le compete.

Desterrados definitivamente el centralismo agobiador, y reducido el Sector Público a sus justas dimensiones, sólo cabe esperar que la iniciativa privada acelere el desarrollo de cada una de las regiones para que armónicamente, todas ellas, contribuyan al pleno desarrollo del país y afiancen, de acuerdo con sus ventajas comparativas, los supremos Objetivos de la Integración, la Seguridad y el Desarrollo Nacional.

Este es el rol de las Corporaciones Privadas de Desarrollo que postulamos, en íntima concertación de los esfuerzos privados y gubernamentales para cumplir el Objetivo Nacional de Hacer de Chile una Gran Nación.

Puerto Varas (CHILE), 5 de Diciembre de 1979.

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
Teniente Coronel de Ejército
Secretario Ejecutivo de CONARA

V.- CONCLUSIONES GENERALES

- A.- El Seminario ha podido constatar una sustancial similitud entre la problemática regional de Chile y la de otros países americanos y europeos, así como tomar nota de las diversas políticas e conómicas y sociales adoptadas para superarla y del diverso grado de éxito que con ellas se ha logrado.
- B.- Puede considerarse que existe unanimidad internacional en, al menos, dos aspectos básicos del tema:
- 1.- En que la importancia de la regionalización administrativa, entendida como desconcentración o descentralización terri-torial del proceso decisorio, es tanto más necesaria desde un punto de vista puramente técnico cuanto mayores son los desequilibrios geográficos, sociales, culturales y económicos entre las distintas regiones del país;
 - 2.- En que todos los países con este tipo de problemas han hecho esfuerzos significativos por desconcentrar o descentralizar la acción gubernamental de los distintos niveles de responsabilidad territorial que componen el mapa decisorio de sus autoridades públicas.
- C.- Frente a esta unanimidad en la delegación o transferencia de funciones públicas, los distintos países muestran, en cambio, una variada gama de enfoques y un distinto grado de avance en el tratamiento de la acción privada a nivel regional, desde los modelos más avanzados en que se utilizan con éxito una serie de mecanismos altamente refinados de promoción privada hasta aquellos otros en que prácticamente se confía toda la responsabilidad por el desarrollo regional en manos de la acción pública.
- D.- Dentro de este marco general, la trayectoria chilena puede historificarse en tres etapas:

Primera Etapa: Postergación del problema regional, propia de una época en que se confunden unitarismo político con concentración decisoria y desarrollo económico con crecimiento indiscriminado del Producto Nacional, sacrificando los legítimos intereses locales al crecimiento de las macro magnitudes Nacionales.

Segunda Etapa: Toma de conciencia de la magnitud e implicaciones del problema regional en un país con la morfología, ecología, geografía económica, tecnología e idiosincracia de Chile. Esta toma de conciencia tiene una fecha histórica perfectamente conocida: 11 de Julio de 1974, en que el gobierno inicia resueltamente el camino de la regionalización.

En los cinco años transcurridos, CONARA ha trabajado ordenadamente en dos frentes sucesivos:

- 1.- Configuración del marco geográfico, mediante la discusión, negociación y reciente aprobación del nuevo mapa regional que delimita las regiones, provincias y comunas según estrictos criterios técnicos de eficacia y eficiencia.
- 2.- Ordenamiento del marco jurídico que institucionaliza la dimensión regional de las autoridades y entidades regionales de la Función Pública a partir de una redistribución previa de competencia ministeriales y de una regionalización de la capacidad decisoria de cada Ministerio y Servicios dependientes, acompañada de la desconcentración de los necesarios recursos humanos, materiales y financieros.

Tercera Etapa: Es la que se abre una vez instalada esa estructura pública o presencia gubernamental en los distintos niveles regionales, provinciales y

locales y que consiste en potenciar desde ella los esfuerzos privados de desarrollo económico y social. Aunque no puede decirse que esta línea de acción sea nueva en absoluto en nuestro medio, puesto que la potenciación del sector privado es uno de los parámetros básicos de nuestra política gubernamental, traducida tanto en la devolución de empresas al sector privado como en la creación de las Corporaciones Privadas de Desarrollo, se considera que ha llegado el momento de reforzar esta tendencia estableciendo algunos principios generales que regulen e intensifiquen esta concertación de esfuerzos.

Para ello CONARA ha reunido por instrucción de S.E. el Presidente de la República unos grupos de trabajo integrados por representantes de ambos sectores de cada región para formular algunos criterios y sugerencias que colaboren en la definición y proposición de políticas de Gobierno que sirva al objetivo central de promover la organización y funcionamiento de este tipo de organismos de participación y desarrollo regional.

E.- Los grupos han llegado a las siguientes conclusiones principales:

- 1.- La acción privada y la estatal debe operar en forma concertada, ya que la complejidad del desarrollo regional obliga a ambos sectores a actuar en permanente coordinación a fin de evitar errores de planificación, inversiones fallidas y duplicación de esfuerzos.

En este sentido es tan importante y necesaria la participación del sector privado en los planes gubernamentales como asimismo es necesario que las autoridades de Gobierno tomen oportuno conocimiento de las acciones que se originan en la iniciativa privada, para complementar sus mutuos esfuerzos en beneficio del mayor progreso y bienestar de sus respectivas circunscripciones territoriales.

- 2.- Existe plena conciencia en la necesidad de fomentar la organización de corporaciones privadas de desarrollo para contribuir al desarrollo integral de sus respectivas regiones.
- 3.- Los objetivos de estas corporaciones privadas debe ser de índole sustantiva, es decir, colaborar con sus actividades al desarrollo integral de la región. Para estos efectos es preciso que los entes productores utilicen plenamente las ventajas que ofrece el sistema económico vigente. Entre los fines relevantes que se visualizan por los grupos de trabajo, se pueden citar:
 - a. Aprovechamiento de los recursos del país.
 - b. Aprovechamiento de los recursos de la región.
 - c. Generar ideas de nuevos proyectos y elaborar estudios que debidamente evaluados fomenten el desarrollo, y sirvan de incentivo a la atracción de inversiones del sector privado tanto nacional como internacional.
- 4.- Se ha propuesto estudiar la alternativa de transformar estas organizaciones en verdaderas corporaciones de producción, dotándolas de recursos técnicos y financieros para tomar a su cargo integralmente las acciones de desarrollo regional, debidamente enmarcadas en las

políticas, estrategias, planes y prioridades nacionales y regionales.

Para lograr lo anterior se debería dotar a estas corporaciones de los necesarios recursos humanos calificados, materiales y financieros, constituyendo sociedades de inversión con real capacidad de gestión para dinamizar la economía regional.

La estructura y naturaleza jurídica de este tipo de Corporaciones, puede adecuarse a cualquiera de las formas vigentes de sociedad privada que contempla la legislación positiva, lo que a juicio de los grupos no debería desestimar la posibilidad de constituir las, como empresas mixtas.

- 5.- En cuanto al ámbito espacial óptimo para este tipo de corporaciones, se estima que debe ser la región por coincidir con el área jurisdiccional de la máxima autoridad periférica en cuanto a planificación del desarrollo regional, gobierno y administración interior, y gestión financiera-presupuestaria y económica. Esto no es obstáculo para que se puedan constituir corporaciones de carácter provincial, en concordancia con la definición micro-regional de esta área territorial, y eventualmente a nivel local. Incluso se sugiere que en algunos casos podrían existir asociaciones voluntarias de carácter multi-regional.
- 6.- La configuración geográfica tricontinental de nuestro territorio nacional, con sus peculiares condiciones físicas, humanas y económicas, unido a su tradicional homogeneidad cultural y cívica, que constituyen su característico "Ser Nacional", hace necesario que las corporaciones en su organización, objetivos y funciones

deban adecuarse a su vez a las características de su zo
na, para integrar con las de todas ellas, los rasgos ge
néricos y definitorios de la Nación.

- 7.- Se han representado los diferentes problemas y obstácu-
los que se han detectado en la organización y funciona-
miento de este tipo de organismos de participación en
el desarrollo regional, proponiéndose como solución ge
neral una mayor difusión de los objetivos, proyecciones
y alcances de estas corporaciones a fin de lograr una
mayor toma de conciencia tanto por parte de las autori-
dades regionales respectivas, como por la ciudadanía
en general.
- 8.- Los participantes consideran que el Seminario ha cubier-
to su objetivo principal de reunir y compulsar las nece
sarias experiencias regionales e internacionales sobre
la materia y confían en una rápida aceleración del pro
ceso, en beneficio tanto de las regiones como de la
Nación Chilena.

Puerto Varas (CHILE), 07 Diciembre 1980.

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
Coordinador General

PONENCIA DE CONARA PARA SEMINARIO INTERNACIONAL
DE NORMALIZACION CONTABLE

=====

Expositor:

FREDDY SALAZAR BELMAR
Contador Auditor
Jefe Depto. II. CONARA.

PONENCIA DE CONARA PARA SEMINARIO INTERNACIONAL
DE NORMALIZACION CONTABLE

INTRODUCCION .

Una de las principales medidas adoptadas por el Supremo Gobierno al asumir el poder en 1973 fue la creación mediante D.L. N°212 , de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), como un organismo asesor Presidencial , encargado de estudiar, planificar, proponer y supervigilar el proceso de Reforma Administrativa Integral de la Administración Pública.

El objetivo de este proceso es readecuar la Administración Pública de acuerdo a los principios, políticas, estrategias y planes de Gobierno , obedeciendo, en especial, a los imperativos derivados de la aplicación de los principios de subsidiariedad, de la regionalización, de la desburocratización y de la racionalización administrativa contenidos tanto en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile como en el Objetivo Nacional.

A partir del diagnóstico de la Administración Pública que dió origen a la creación de CONARA , en Diciembre de 1973, y por ende al proceso de Reforma Administrativa, se logró detectar una serie de deficiencias estructurales y funcionales que requerían ser corregidas gradualmente.

Detectadas las fallas de la Administración y establecidos los principios generales en que había de basarse la Reforma, era lógico determinar el contenido de la misma, por ser este elemento el objetivo final para el cual se orientaron todos los trabajos señalados precedentemente.

La experiencia de trabajo acumulada por esta Comisión Nacional , desde su institucionalización legal, permitió definir dicha Reforma en los términos siguientes : " La Reforma Administrativa Integral debe ser un conjunto de acciones y medidas de carácter permanente y evolutivo, tendientes a transformar la Administración Pública nacional para adaptarla al proceso de desarrollo económico, social y territorial.

" No se trata de una Reforma destinada simplemente a lograr una mayor eficacia de una administración pública tradicional, sino destinada a dejar a un lado estructuras arcaicas, incapaces de marchar a tono con la transformación del país y la mentalidad de sus habitantes."

" Por ello se persigue estructurar una Administración Pública con capacidad para movilizar, asignar y combinar las acciones y recursos necesarios para el logro de sus objetivos, dotando al Estado de un adecuado instrumento para la realización de su función de promoción social y económica del país que permita adecuar y provocar los cambios que implica. Esto debe permitir incentivar la participación concertada con el sector privado como motores dinamizadores y complementarios en la búsqueda de un Chile cada vez mejor ".

En consecuencia, el Proceso de Reforma Administrativa debe estar íntimamente vinculado con la planificación del desarrollo económico y social del país, con los imperativos de la seguridad nacional y, en general, con las grandes decisiones de la política y objetivos del Supremo Gobierno. También debe caracterizarse por una integralidad, por cuanto todas las partes que conforman el Gobierno Central deben estar íntimamente vinculadas entre sí, y a su vez, tener una adecuada articulación y concordancia con las estructuras de Gobierno a nivel regional, provincial y comunal.

Esta Reforma fue concebida en tres líneas de acción convergentes, interdependientes y orientadas hacia un objetivo común, a saber : El Proceso de Regionalización, la Reforma Estructural, es decir la readecuación de las estructuras de Ministerios y Servicios Públicos, y la Reforma Funcional, consistente en la modernización y agilización de los procedimientos administrativos a fin de suprimir los trámites burocráticos inútiles, estableciendo procedimientos simples y claros.

Entendida la Reforma Funcional como el empleo consciente y sistemático en cada actividad productiva, de los medios y procedimientos más idóneos para lograr la mayor eficacia con el menor costo posible, ésta se presenta como un Proceso que tiende a que las tareas fundamentales definidas por el Supremo Gobierno se realicen conforme a las condiciones que en cada momento procuren el máximo de eficiencia.

En este sentido, tenemos que una expresión importante de la Reforma Funcional es la Normalización, en virtud de la cual se pretende alcanzar un máximo mediante la selección de medios y procedimientos, la unificación de los mismos y la simplificación de las operaciones, que culmina en su tipificación, siguiendo la ley básica de todo el actuar económico: la eficiencia óptima.

Los beneficios individuales y sociales que se derivan de la Normalización son tan evidentes en orden al ahorro de esfuerzos, reducción de costos, y en suma, aumento de productividad, que evita hacer extensas consideraciones y justifican la atención que en todos los países se presta al proceso de la Reforma Funcional e, incluso, su tratamiento a nivel internacional.

Considerados los aspectos fundamentales de la Reforma Funcional, resulta lógico que el quehacer en este tema se haya extendido a las funciones administrativas ya que la administración puede concebirse, también, en un sentido productivista, es decir, como actividad humana generadora de utilidad pero consumidora, a la vez, de recursos reales y personales.

La acción administrativa se desarrolla mediante una serie continua de decisiones, que se adoptan a través de un proceso cuyas líneas generales consisten en :

- 1.- Establecer relaciones lógicas entre el fin que se pretende alcanzar y los medios utilizables para ello ; y
- 2.- Elegir entre las varias alternativas que se presenten como opciones posibles, aquellas que supongan el empleo de una combinación de medios más eficientes.

En este orden de ideas, cabe destacar que el actuar administrativo requiere una previa y constante información respecto de cada una de dichas alternativas y, por consiguiente, una valoración de las expectativas o resultados previsibles para cada una de las situaciones contempladas. En el ámbito de aquella función informativa es donde aparece insertada la contabilidad ya que esta técnica tiene, como misión principal, efectuar el registro histórico de los hechos económicos y financieros ocurridos.

DESCRIPCION Y SITUACION ACTUAL DE LA CONTABILIDAD
EN CHILE

La Contabilidad, por la naturaleza de los elementos sobre los que opera y por los hechos que registra, tiene el carácter de un instrumento que permite, entre otros efectos, medir el proceso económico, razón por la cual cabe afirmar que es una técnica que sirve como herramienta auxiliar de la Economía. Esta última, ciencia social por excelencia, requiere de amplia información para describir, analizar y relacionar los elementos materiales y humanos cuando se combinan para satisfacer las necesidades de la Sociedad y todo el conjunto de variaciones cuantitativas y cualitativas que conforman la realidad económica.

La producción se obtiene a través de las unidades económicas denominadas "empresas", cuyo conjunto interrelacionado constituye la economía. Por lo mismo, tanto la empresa como la economía representan áreas que proyectan sus particulares efectos influenciándose recíprocamente entre sí.

De ahí que la contabilidad ha sido definida como una técnica que tiene como función efectuar el registro cronológico y sistemático de las diversas transacciones y operaciones que realiza una entidad en el desarrollo de sus actividades y como objetivo, proporcionar información óptima acerca de su desarrollo con el fin de respaldar el proceso de la toma de decisiones.

La obligación de llevar contabilidad, para los comerciantes, se inicia con la dictación del Código de Comercio (23-Nov-1865), el cual estableció, en su artículo 25° que "todo comerciante está obligado a llevar para su contabilidad y correspondencia :

- 1.- El Libro Diario ;
- 2.- El Libro Mayor o de Cuentas Corrientes ;
- 3.- El Libro de Balances ; y
- 4.- El Libro Copiador de Cartas

En los artículos siguientes (26 al 44), junto con exigir que estos libros sean llevados en lengua castellana y las operaciones mercantiles se registren con orden cronológico y, día por día, se establecen una serie de anotaciones que deben ejecutarse en cada uno de ellos.

El principal objetivo perseguido por el Código al establecer esta obligatoriedad y las modalidades de anotación fue, según se desprende de su redacción, la de contar con instrumentos de prueba en los conflictos que se suscitaran en el ejercicio de la actividad del comercio. Es por ello que afinca su preocupación en el tipo de registros a usar y de anotaciones a registrar, sin que de esto se deriven normas técnicas ni se defina un sistema concreto de contabilidad.

Posteriormente, la Ley de Impuesto a la Renta hizo extensiva la obligación de llevar contabilidad a otras actividades diferentes del comercio, con el único objeto de demostrar y determinar la base imponible sujeta a la tasa impositiva de algunas de las categorías de rentas afectas a impuestos.

Desde la primitiva Ley de Impuesto a la Renta hasta hoy día, diversas leyes y el Código Tributario han ido incorporando la exigencia de otros libros y registros que se suman a los señalados en el art. 25° del Código de Comercio, sin que ello importe la configuración o definición de un sistema determinado de contabilidad y sin que, tampoco, se defina lo que debe entenderse por contabilidad ya que la ley tributaria señala la obligatoriedad de llevar contabilidad fidedigna, completa o simplificada, sin detenerse ni pronunciarse sobre estos conceptos los cuales, por otra parte, tampoco aparecen enmarcados dentro de una definición de aceptación general.

Si bien es cierto que la Ley Tributaria se pronuncia sobre determinados métodos de valorización de existencias, de depreciaciones, revalorizaciones y amortizaciones, dispone la denominación y tratamiento de algunas cuentas, en especial aquellas relacionadas con los gastos necesarios para producir la renta y exige ciertas modalidades de registro y de presentación de la información contable, no es menos cierto, que todos estos aspectos constituyen sólo elementos parciales dentro de lo que sería un sistema de contabilidad.

En efecto, por sistema de contabilidad debemos entender el conjunto unificado y coherente de normas técnicas, de procedimientos para la recolección, clasificación, registro, elaboración y presentación de la información contable; de los criterios de medición y valorización de las partidas que intervienen en un período contable; de los registros formales a utilizar para el registro, control y manejo de las operaciones que debe reflejar la contabilidad; del plan y manual de cuentas que hagan posible traducir los hechos económicos y financieros en una expresión contable, todo ello basado en los principios contables de aceptación general, en convenciones contables y en principios generales de administración.

Si analizáramos la participación de los diversos organismos facultados para dictar normas en materias de Contabilidad (ver anexo), nos encontramos con que dichos organismos orientan sus instrucciones a las formas de presentación de la información contable, adecuándola a sus particulares necesidades y funciones fiscalizadoras. Aún cuando, en algunos casos, se pronuncian sobre el tratamiento de ciertas cuentas, entregan algún tipo de codificación y listado de cuentas y establecen ciertos criterios contables, en ningún caso configuran un sistema de contabilidad ya que, al igual que en el caso de la Ley Tributaria corresponden sólo a elementos aislados de un sistema de contabilidad.

En relación con lo expuesto, muchas de las normas, criterios y procedimientos establecidos por la Ley Tributaria sólo son exigibles para efectos tributarios y, por consiguiente, los contribuyentes no están obligados en determinados casos a incorporarlos formalmente a su contabilidad ; en el caso que ésta sea exigible, basta con que el contribuyente ajuste el resultado obtenido a las exigencias tributarias, adicionando o restando las diferencias que se producen entre lo que dispone la norma tributaria y la modalidad aplicada por el contribuyente en atención a su particular necesidad de información y requerimientos de su actividad.

Es así como las empresas han ido desarrollando sus sistemas de contabilidad partiendo de los libros exigidos por el Código de Comercio y, luego, introduciendo las modificaciones exigidas por la Ley Tributaria o las instrucciones de los organismos fiscalizadores. Pero, en la práctica, los avances técnicos en materia de contabilidad y la creciente complejidad de los negocios y de las necesidades de información han ido dejando obsoletos estos registros y los sistemas de contabilidad contruidos en torno a ellos, y por otra parte, han puesto en pugna muchas de las normas tributarias y de fiscalización por atentar contra principios modernos o avanzados de contabilidad.

En relación con materias de sistematización de la contabilidad cabe observar además, que en la formación del profesional contable, éste recibe una visión universalista de las técnicas de

contabilidad lo que le mueve a no adoptar un sistema específico sino que utiliza su particular criterio para la elección del sistema contable.

En razón de todo lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que las empresas y entidades obligadas a llevar contabilidad organizan y estructuran sus sistemas de contabilidad sobre la base de sus particulares inclinaciones e inquietudes, primando las preferencias personales del Contador responsable de elaborar dicha contabilidad. Por ello es posible asegurar sin temor a equivocarse que, en la actualidad, existen tantos sistemas distintos de contabilidad como empresas en actividad, lo que se traduce en una falta de coherencia y homogeneidad en la información y en el lenguaje contable entregado por la contabilidad para usos externos a la empresa.

Lo expuesto ha considerado únicamente a la contabilidad en general. Cabe preguntarse ahora, ¿Cuál es la relación e interrelación entre la Contabilidad de la Nación (Estado) y la Contabilidad de las Empresas?

El Estado en sus relaciones con el sector privado, va contrayendo obligaciones para con éste y adquiriendo derechos que es necesario cuantificar, registrar e informar. Además, el Estado en el desarrollo de su actividad, requiere de inversiones en activos corrientes y de capital, originando con ello flujos de fondos que deben registrarse y controlarse. Es por ello, que el Estado, al igual que una empresa cualquiera, debe contar con una contabilidad que le informe y demuestre el estado y composición de su patrimonio, de sus derechos y de sus obligaciones, a la vez, que el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos.

Surge aquí una primera relación entre la Contabilidad de la Nación (Estado) y la Contabilidad de las Empresas, ya que lo que es un activo para el Estado puede tener su expresión en el pasivo de las empresas; lo que es un ingreso para el Estado puede tener su contrapartida en un gasto para la empresa o viceversa.

Una segunda vinculación entre ambas contabilidades, la encontramos en el hecho de que el Estado requiere de la Contabilidad de las Empresas toda suerte de información que le permita planificar su actividad económica, estudiar las políticas económicas, laborales, tributarias, etc., sobre la base del respaldo de una adecuada información proveniente de la actividad privada. Una tercera vinculación se encuentra en las funciones que el Estado debe desarrollar como tal. Es por ello que, en ciertos casos, el Estado se ve obligado a entregar normas a la contabilidad de las empresas por intermedio de los diversos organismos a los cuales se ha encargado, por ley, este tipo de actividades: Servicio de Impuestos Internos; Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras; Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio; etc.

Considerando la función y objetivos que cumple la técnica contable en su rol tanto con el Estado como con el Sector Privado y en consideración a los problemas y deficiencias que presentan los sistemas contables vigentes es que, por expresas instrucciones de S.E. el Presidente de la República, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa está desarrollando el Proyecto de Normalización Contable, teniendo como su principal componente al Plan Contable General.

LA NORMALIZACION CONTABLE

Antes de conocer algunos pormenores de la Normalización Contable, es necesario recordar que los programas de la Reforma Administrativa afectan las estructuras, funciones y procedimientos de la Administración Pública y propenden a su mejoramiento integral con el objeto de convertir a ésta en un eficiente instrumento al servicio del desarrollo económico y social. En este contexto, y más específicamente en el ámbito de la Reforma Funcional, el estudio de un Sistema de Normalización representa un

aporte del más alto interés técnico para el perfeccionamiento funcional de la Administración, ya que la introducción y difusión de técnicas contables modernas traerá consigo beneficios para todos los agentes económicos de la comunidad nacional que aparecen legitimados para demandar información.

Previo al análisis del Plan y de su contenido, corresponde intentar su definición. Para ello entenderemos como Normalización Contable un conjunto de reglas tendientes a homogeneizar la contabilidad.

Ahora bien, partiendo de este concepto, el Plan General de Contabilidad, será un conjunto armónico de cuentas, de reglas de contabilización, de valoración y de estados financieros.

Se le denomina General porque puede aplicarse a todo tipo de empresas, aunque para ser aplicado en algunos sectores requiera ciertas adaptaciones específicas. Es así como este Plan es amplio y diseñado para las más diversas aplicaciones.

Adentrándose un poco más en el tema puede visualizarse la razón de ser de la Normalización Contable. El aspecto principal de esta Normalización parte de la premisa de que la información suministrada por una empresa no puede concebirse únicamente en la vertiente de sus relaciones con los acreedores. Cualquiera sea su forma jurídica, cualesquiera que sean los propietarios de su capital, una empresa pertenece de algún modo al personal que en ella trabaja, a los directivos que la gestionan, a la región donde está instalada, a la nación donde produce ; lo quiera o no, la empresa se introduce en la esfera de lo que da en llamarse el " interés público ".

Con lo anterior queda muy claro que al lado de la información que precisan los órganos de decisiones para aplicar una gestión lógica en la empresa se sitúan, por múltiples razones, las exigencias de los agentes económicos legitimados por la ley. Y la Contabilidad tiene que dar respuesta a todos : a los socios o accionistas como propietarios de la empresa, a los productores o

asalariados por el interés que directamente tienen en la misma, a los consumidores como financiadores de la producción, a las personas que ahorran y que hacen posible con su conducta el desarrollo económico, al Estado y otras corporaciones públicas por los tributos que legalmente deben readecuar y por el papel que han de cumplir en el contexto económico y, en fin, a toda la comunidad nacional.

De estas reflexiones aparece el fundamento o razón de ser de la Normalización Contable. La información económica-financiera que debe suministrar cada empresa sólo adquiere su sentido exacto cuando se ajusta a criterios y procedimientos comunes previamente definidos y expresados con el mismo lenguaje, porque sólo cuando existen estos requisitos se puede disponer de una información homogénea, confiable, oportuna, clara y suficiente para una racional toma de decisiones.

VENTAJAS DE LA NORMALIZACION CONTABLE.

Un Sistema de Contabilidad Normalizada presenta múltiples ventajas particulares y generales para los diversos usuarios, entre aquéllas podemos citar las siguientes:

- Al establecer un lenguaje contable homogéneo permite el entendimiento preciso entre todos los usuarios, facilitando las relaciones entre ellos;
- Un plan de cuentas común hace factible la consolidación de los datos y las comparaciones económicas y financieras de la gestión de los diversos agentes económicos; transformándose en un padrón que permite medir la eficiencia con que ha sido dirigida la gestión de la empresa y, además, cuantificar el grado de desarrollo alcanzado por cada agente a los niveles local, regional, sectorial y nacional.
- Permite uniformar criterios y procedimientos en el registro y elaboración de la información contable, mejorando la calidad y oportunidad de las informaciones económicas y financieras;
- Permite crear un flujo permanente de datos entre agentes generadores y usuarios de la información y hacen posible medir

- los intercambios entre dichos agentes y el medio en que se desenvuelven;
- Establece una base permanente de datos homogéneos que contemple las necesidades de los diferentes usuarios, eliminando la multiplicidad de esfuerzos y el trabajo de elaborar informaciones extracontables para satisfacer los requerimientos particulares de éstos;
 - Suministra modelos uniformes para la presentación de estados financieros y de resultados de la gestión económica de las empresas;
 - Proporciona a las asociaciones empresariales, gremiales, de accionistas, de consumidores o usuarios, etc., iguales datos económicos y estadísticos que los suministrados a los organismos del Estado evitando, con esta identidad de la información, discrepancias de medición e interpretación;
 - La comparación de datos homogéneos permite establecer patrones, para fines de investigación, desarrollo, etc., por rama industrial o de actividad económica.

ESTRUCTURA DEL PLAN (PROVISIONAL)

El Plan Contable General contiene un cuadro de Cuentas que sigue la clasificación decimal. Las cuentas se integran en 10 clases. Las cinco primeras contienen las cuentas del Balance. Las numeradas con el 6 y 7 se refieren a la gestión de la empresa.

La clase 8 comprende las cuentas de resultados. La clase 9 se reserva para la contabilidad interna de la empresa y en la clase cero se incluyen las cuentas de orden y las especiales.

Como es lógico, todas las cuentas de estos grupos podrán tener asientos deudores y acreedores, según las operaciones de que se trate.

Cada clase, una cifra, se desarrolla en subclases que se

expresan en dos cifras, y éstas a su vez en cuentas principales de la contabilidad, las que se expresan mediante tres cifras.

El ordenamiento de las Clases, Subclases y Cuentas Principales, se ha hecho ateniéndose a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y al origen y homología de las operaciones.

Es necesario recalcar que la Clase 9, que se destina para la contabilidad analítica, es de uso reservado y particular de la empresa, por lo tanto, ella deberá estructurarla de acuerdo a las particulares necesidades de su gestión.

Además de las clases de cuentas que componen el Plan, éste comprende una serie de definiciones y relaciones contables para la mejor comprensión de la terminología utilizada en él. En cada cuenta se determina su concepto y movimiento en cargos y abonos.

Finalmente, el Plan contempla la emisión de un conjunto de Documentos de Síntesis, por parte de las empresas que permitan tanto a ellas como a otros usuarios, contar con informaciones fiables, homogéneas y oportunas. Expresado en otros términos, representarán la imagen de la empresa y permitirán asegurar una comunicación clara y precisa entre el emisor y el receptor de aquéllos.

Estos Estados permitirán presentar esquemáticamente la situación del Agente (empresa), en unidades monetarias y físicas, las variaciones producidas dentro de un período o ejercicio contable, con fines de análisis, investigaciones y proyecciones económicas y financieras.

Los Documentos de Síntesis constituyen la resultante del procesamiento integrado de los datos de base recolectados, ordenados y procesados mediante el dispositivo orgánico previsto en el Plan Contable General y las normas que regulan su funcionamiento conjuntamente con los principios y prácticas contables de uso general incorporados al sistema.

El Plan prevé, provisionalmente, la emisión de los siguientes estados básicos:

- 1.- Balance General (Estado de Situación Patrimonial)
- 2.- Balance Diferencial (Estado de Flujos Patrimoniales)
- 3.- Estado de Resultados de la Gestión Económica; y
- 4.- Anexo Estadístico (el cual deberá definirse según el sector institucional o agente económico usuario).

Los modelos de Documentos de Síntesis tienen un carácter preliminar, pues su apertura estará dada por las necesidades de detalle que tengan internamente los usuarios y según las necesidades externas planteadas por los diferentes agentes.

En todo caso, la estructura del sistema de contabilidad prevista en el plan, conjuntamente con una adecuada organización interna de él, posibilita la preparación de un sinnúmero de estados para la Gestión Empresarial, tales como: estados de cargos y entradas por actividades, por funciones, por líneas de productos; estados financieros de corto y largo plazo; estados de inversiones; estado de fuentes y uso de fondos; etc.

Por otra parte, hacen posible una homogeneización y simplificación de las entregas de información económica y financiera que los Agentes Económicos deben proporcionar al exterior en forma oficial y obligatoria.

Las empresas podrán indicar en los estados cualquier información complementaria que estimen de interés, colocando notas anexas que permitan una mejor interpretación de ellos.

ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACION DEL PLAN CONTABLE GENERAL.

Desde la creación de la Subcomisión de Normalización Contable, en Septiembre de 1975 hasta la fecha, se han dado importantes pasos en el desarrollo del proyecto, los que se han materia-

lizado en el Plan Contable General (provisional) con el que se ha dado cumplimiento a la orden presidencial 10.100/100 de 19 de mayo de 1975. Este trabajo se realizó con un equipo humano multisectorial y multidisciplinario, que no escatimó esfuerzo alguno para diseñar un Plan Contable General que satisficiera, en primera instancia, las necesidades más relevantes de información tanto de las empresas, en particular, como de todos los agentes económicos del país, en general.

Cumplida la primera etapa, este Plan provisional se sometió a la consideración de un sinnúmero de organismos directamente relacionados con la materia a fin de que hicieran llegar a CONARA las principales observaciones y comentarios de carácter técnico que les merecía el proyecto en cuestión. Dichas observaciones y comentarios han sido considerados como nuevos aportes a los ya efectuados por todas aquellas instituciones que, en su oportunidad, enviaron a profesionales suyos a los trabajos de la Subcomisión que elaboró el anteproyecto.

Conjuntamente con lo anterior, se han realizado charlas de difusión en importantes organismos y centros de estudios de las cuales se han extraído nuevas sugerencias las que, junto a las señaladas precedentemente, están engrosando el aporte de los diversos sectores públicos y privados y que están siendo analizadas y estudiadas minuciosamente para ser incorporadas al Plan, según corresponda, a fin de dar a éste una amplitud y flexibilidad de manera tal que permita ser utilizado por los distintos agentes económicos del país. Queremos destacar, con especial reconocimiento, el apoyo prestado por el Colegio de Contadores que desde los comienzos del proyecto ha designado en forma permanente a un profesional para que no sólo asesore directamente en materias de su especialidad a CONARA sino que, también, sirva como nexo entre el Colegio y la Comisión Nacional para establecer un flujo permanente de informaciones técnicas.

Con las conclusiones y aportes que se obtengan del presente Seminario y la valiosa asesoría tanto nacional como internacional, CONARA estará en condiciones de redactar el texto definitivo del Plan Contable General, dando con esto por terminado la

primera etapa de los trabajos que comprende la Normalización Contable.

Concluida esta fase, se pasará a la segunda, la cual consistirá en la adaptación del Plan Contable General al agente Estado el cual, de ser aprobado, debería adoptarse en forma imperativa por el Sector Público. En el referido Plan Contable para el Sector Público se agruparán los aspectos más relevantes en materias de informaciones económicas-financieras provenientes del sector empresarial- público.

Este trabajo se deberá realizar en coordinación con la Contraloría General de la República institución que, de acuerdo a la ley, viene llevando la Contabilidad de la Nación.

No cabe duda que un trabajo de esta envergadura requerirá tiempo y sacrificio. En todo caso, su implementación, sectorial y regional, se realizará con la asesoría de CONARA y se pondrá en práctica gradualmente, de acuerdo con las características de cada sector, a fin de eliminar cualquier tipo de trastorno.

En lo que concierne al Agente Empresarial Privado, por las características y amplitud de este sector, la adaptación del Plan Contable General se realizará sólo para aquellas empresas que voluntariamente lo deseen salvo que el Estado, en ejercicio de sus atribuciones legales, como declaración de impuestos y otros similares, pueda exigir al Sector Privado que se ajuste a algunas o todas las normas que se señalen en el Plan Contable General.

En forma paralela a esta segunda etapa, se continuará con las charlas de difusión de la normalización contable tanto para quienes deban utilizar el Plan Contable General en un futuro cercano, como para aquéllos que lo soliciten con el ánimo de ir perfeccionándose en materias de informaciones contables, económicas y financieras.

OBSERVACIONES AL PLAN CONTABLE GENERAL.

No obstante las ventajas que ofrece la normalización con-

table, concretada en el Plan Contable General propuesto, éste ha provocado ciertas actitudes de oposición o, al menos, de reserva en el sector de las Empresas y aún en los medios profesionales de la contabilidad. Tales actitudes se fundamentan en razones como las siguientes:

- 1) Supuesta rigidez del Plan, que se estima inherente a la Norma lización;
- 2) Permitir la divulgación de datos e informaciones internos de la Empresa en medida no conveniente;
- 3) Favorecer, sobre todo en relación con los procedimientos unificados de determinación de costos, la restricción de la libre concurrencia y contribuir a la formación de monopolios;
- 4) Representar, en el orden técnico, un obstáculo para el perfeccionamiento de la doctrina y técnica contable;
- 5) Exigiría el uso de la Contabilidad Análítica o de Costos.

En relación con las mencionadas observaciones, cabe señalar:

- 1.- Exceso de Rigidez. Quienes estiman que el Plan Contable General conlleva carencia de flexibilidad para adaptarse a las necesidades reales de cada unidad económica, fundamentan esta conclusión en la diversidad tanto de las particularidades jurídicas y económicas de los sujetos de la contabilidad como de las actividades desarrolladas por aquéllos, de las dimensiones de las empresas, de su estructura y organización internas, de sus modalidades operativas, etc., características que no permitirían establecer planes unificados de carácter general.

El referido argumento olvida hacer una distinción de principios, cual es la de que el problema tiene distintos planteamientos según se trate de normalizar la contabilidad financiera o la contabilidad interna o analítica de explotación. En el primer caso, la objeción puede rechazarse fácilmente si se considera

que los procesos que se desarrollan en las empresas y los elementos económicos que en éstas se manejan pueden ser clasificados, desde el punto de vista financiero, en grupos generales homogéneos susceptibles de progresivas y graduales subclasificaciones analíticas, como lo demuestran los planes normalizados de cuentas hasta ahora adoptados en varios países. Es así como el problema para cada empresa en particular queda circunscrito a utilizar aquellas cuentas y conceptos del Plan Contable General con el grado de análisis que a cada una le resulte conveniente, de acuerdo con sus específicas características patrimoniales y operativas. Concebido así, el Plan Contable General es convenientemente constructivo, ya que si éste se ha diseñado adecuadamente tendrá incorporada la indicada posibilidad de adaptación a circunstancias particulares. Esta característica presenta una ventaja importante y fundamental, cual es la de dar un sentido unívoco a los documentos contables los que, como puede apreciarse en la realidad de los países que carecen de una normativa contable, suelen presentar disparidades en su aspecto formal y en su contenido, peculiaridad que impiden todo intento de comparación y de síntesis estadísticas. Lo dicho es importante si se estima que estos son aspectos indispensables en toda labor de investigación económica e imprescindibles, también, para que tales documentos cumplan la importante función externa que están llamados a desempeñar.

En relación con la contabilidad analítica de la explotación, es preciso considerar que ella mira, principalmente, al proceso de formación de valores que tiene lugar internamente en la empresa sin intervención de actividad financiera; su interés externo es, por lo tanto, de distinta naturaleza que el de la contabilidad financiera por afectar a aspectos menos generales o más concretos.

Pero como la contabilidad analítica de las empresas no puede ni debe ser interferida coactivamente, el Plan Contable General se refiere a ella con el único propósito de que sea el propio empresario quién, según sus particulares necesidades, la quiera adoptar como un medio de dirección y control de su gestión y para lo cual le proporciona los elementos necesarios.

2.- Divulgación de datos e informaciones internos de la empresa.

Esta objeción refleja la defensa tradicional de lo que se suele denominar el secreto de las operaciones mercantiles. Es indudable que la empresa está interesada en mantener reservados frente al exterior, en general, y a la competencia en particular determinados aspectos de su actuación en el terreno comercial e industrial, que de ser divulgados podrían situarla en condiciones desventajosas e incluso, afectar gravemente a su existencia.

Es por ello que al considerar este argumento conviene medir si el Plan Contable General se opone a un legítimo mantenimiento del secreto de los negocios y hasta qué límites puede extenderse dicha zona reservada. A este respecto, es preciso señalar que el Plan Contable General no amplía por sí mismo las obligaciones actualmente impuestas a las empresas en materias de publicidad de su situación y resultados financieros (Balances) sino que, únicamente, pretende que esta publicidad cumpla técnicamente su finalidad informativa. De todas maneras se estima que en este plano puede graduarse la amplitud con que la aludida información ha ya de suministrarse, graduación que podría basarse en una ponderada consideración de las zonas internas y externas de intereses que juegan en relación con la empresa. Así, por ejemplo, pueden establecerse normas distintas para la presentación de los estados financieros dirigidos al público en general, de las que hayan de aplicarse a aquellos otros estados de síntesis destinados al cumplimiento de obligaciones legales frente a la Administración Pública, los que podrían tener un grado más de detalle.

En relación con el tema, cabe destacar que no es la intención del Supremo Gobierno intervenir o atentar contra el secreto mercantil.

No obstante la aplicación de las nuevas técnicas de la contabilidad, debe dejarse constancia que el Plan Contable General en nada afecta a la reserva mercantil, la cual continuará vigente

en la misma forma que actualmente tiene.

3.- Posible restricción de la libre competencia.

Una de las exigencias más características de un mercado de libre competencia, es la transparencia de éste a través de una información confiable y oportuna, argumento que permite rebatir la observación de que el Plan Contable General puede constituir un medio para favorecer la restricción de la libre competencia y contribuir a la formación de monopolios. Por otra parte, la aceptación de esta tesis supondría, en todo caso, invertir la relación de causa a efecto, ya que las restricciones competitivas o las situaciones de monopolio, si bien pueden impulsar medidas de normalización entre las empresas que operen en tales condiciones, en modo alguno permiten concluir que dichas medidas sean causas generadoras de las situaciones aludidas. Como contrapartida podemos decir que una contabilidad normalizada mejora la información a los eventuales inversionistas y a los consumidores.

4.- El Plan Contable General como eventual obstáculo del perfeccionamiento de la doctrina y de la técnica contable.

Se ha hecho presente por algunos, el temor de que el Plan Contable General conduzca a un anquilosamiento del espíritu de iniciativa y de perfeccionamiento técnico de la contabilidad, al imponer una aplicación casi automática de principios y normas preestablecidos. Frente a este argumento debe aducirse, en primer lugar, que el Plan Contable General otorga amplitud y fuerza a las manifestaciones contables, con lo cual suscita el interés de quienes se ocupan en la investigación de los fenómenos económicos que son objeto del registro contable. Ello no puede por lo tanto, traducirse en obstáculo para el avance de la contabilidad en el aspecto científico.

5.- Posible aplicación del Plan Contable General a la Contabilidad Analítica o de Costos.

El Plan Contable General ha sido concebido bajo el prisma de la realidad nacional y para poder ser aplicado a cualquiera empresa nacional. Es por ello que en él se hace referencia a la contabilidad analítica pero sin inmiscuirse en dar normas acerca de los métodos y criterios a utilizar. En otras palabras, deja en la más absoluta libertad a las empresas para que lo adopten, ya sea total o parcialmente, y sin exigirles la presentación de ningún estado o informe que emane de su contabilidad de costos por ser éste un campo privativo de su gestión interna. Lo aseverado es tan cierto como que el Plan Contable General ni siquiera se remite a disposiciones legales vigentes que obligan a muchas empresas a llevar contabilidad de costos.

Como puede apreciarse no se innova al respecto y, por tal razón, el empresario nacional no tiene de qué preocuparse acerca del secreto de su gestión. Por el contrario, puede tener la seguridad de que sus intereses y secretos industriales o comerciales se mantendrán debidamente salvaguardados.

COMENTARIOS FINALES

Los comentarios finales que a continuación se presentan, son a título de simple ilustración, ya que las conclusiones se derivarán de las deliberaciones y trabajo de grupo del Seminario.

- 1.- El Plan Contable General, inducido por conveniencia y voluntariedad de determinadas disposiciones emanadas del poder público o sectores de actividad económica, responde a razones de interés general que se manifiestan tanto más intensamente cuanto mayor es el grado de desarrollo económico que se ha alcanzado en un país.
- 2.- El Plan Contable General chileno está debidamente orientado a las necesidades de la organización económico-política del país, que como es de público conocimiento, se enmarca en una Economía Social de Mercado.

- 3.- El Plan Contable General se establece en torno a unos principios básicos que orientan la terminología, los planes de desarrollo contable y las reglas para la confección de balances y cuentas de resultados.
- 4.- El Plan Contable General no constituye una petrificación de la técnica contable ya que ella está abierta a la evolución progresiva de la contabilidad.
- 5.- El Plan Contable General es lo suficientemente flexible para adaptarse a las circunstancias particulares de las unidades económicas que hayan de aplicarla. Esta flexibilidad se manifiesta en los siguientes aspectos :
 - 5.1. El sistema normativo consiste en un esquema general de clases y subclases homogéneas, de naturaleza analítica gradual y progresiva, que ofrece la posibilidad de que cada unidad económica emplee solamente aquellas cuentas y conceptos del Plan Contable General en la medida y en el grado de análisis que le resulte conveniente según sus particulares circunstancias patrimoniales y operativas.
 - 5.2. En el aspecto contable interno, de uso exclusivo de la empresa, el Plan Contable General permite establecer planes de cuentas y métodos particulares para la determinación contable de costos, por tipos de producción o de actividad económica, si así lo estima conveniente el empresario.
 - 5.3. Prevé simplificaciones que, sin quebrantar los principios del Plan Contable General, permiten que éste se adapte a la variedad de necesidades que deriva de la distinta dimensión de las empresas.
 - 5.4. Prevé, igualmente, la posibilidad de establecer excepciones a la aplicación de las normas en casos especiales justificados.

- 6.- El Plan Contable General sirve a fines de investigación científica y, para ello, se estructura en forma de que permita fácilmente el análisis y la síntesis del contenido económico de los documentos contables. A este efecto, en el Plan se establecen las cuentas con una significación precisa y contenido homogéneo que hacen posible utilizar sus datos como base para la estadística y para la confección de la contabilidad económico-nacional.
- 7.- El Plan Contable General, en cuanto a las reglas para confeccionar los documentos contables que hayan de ser publicados representa, en cierto modo, una transacción entre el principio del secreto de las operaciones comerciales y de autonomía de la empresa y del interés general en orden a la defensa de los partícipes y acreedores, del ahorro, del Estado y de la sociedad ; y finalmente
- 8.- En el caso particular de nuestro país, que está tratando de abrir nuestra economía hacia el exterior y de establecer una estrategia de desarrollo que requiere la aportación de capitales extranjeros, el Plan Contable General se presenta como un instrumento necesario para ofrecer garantía a dicho capital y al ahorro, en general, así como para contribuir a la realización de la política económica y social que dicho Plan requiere. En efecto, es habitual que los organismos crediticios y de fomento y, aún los particulares, basan sus decisiones de inversión en el conocimiento previo de la solvencia económica de la empresa y en una evaluación del proyecto hacia el cual desean canalizar sus fondos, los que necesariamente deben obtenerse de los estados financieros que para estos fines deben prepararse.
La garantía que ofrece el Plan en este aspecto es la confiabilidad y homogeneidad de la información entregada por la contabilidad, cuyo sistema ha sido estructurado de acuerdo a las normas por él establecidas.

CONCLUSIONES GENERALES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL
NORMALIZACION CONTABLE.
=====

Expositor:

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
TCL (EM) de Ejército
Secretario Ejecutivo de CONARA
y Coordinador General del Seminario

**CONCLUSIONES GENERALES DEL SEMINARIO
INTERNACIONAL DE CONTABILIDAD NORMALIZADA**

EXPONE: TCL. ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
Coordinador General del Seminario y
Secretario Ejecutivo de CONARA.

- 1.- Existe acuerdo, por parte de los asistentes al Seminario de la necesidad de normalizar la contabilidad en razón a las evidentes ventajas tanto económicas como financieras, que a nivel local, sectorial y nacional trae consigo este proceso.
- 2.- El proceso de Normalización Contable comprende un conjunto de principios generales, de racionalización de conceptos, de clasificación de cuentas que son aplicables a tres grandes tipos de agentes económicos: Gubernamental, Empresarial y Financiero.

Dadas las peculiaridades de cada uno de estos tres agentes antes enunciados, se considera conveniente que la responsabilidad de estos estudios continúe radicada en los organismos pertinentes, a saber:

- Contabilidad Gubernamental : Contraloría General de la República.
- Contabilidad Empresarial (Público): CONARA en coordinación con CORFO y CODELCO; y
- Contabilidad Financiera : Ministerio de Hacienda y Superintendencias correspondientes.

Para estos efectos se entiende por:

- Contabilidad Gubernamental : Comprende a los MINISTERIOS, SERVICIOS E INSTITUCIONES, regidas por el D.L. N° 1263,
- Contabilidad Empresarial: Incluye, en forma prioritaria, a las Empresas Públicas conforme al nuevo estatuto que les será aplicado, más CODELCO.

Con respecto a las Empresas del Sector Privado, la aplicación de la Normalización Contable se adoptará voluntariamente por parte de ellas, sin perjuicio de la necesidad de someterse a dicha normalización en cumplimiento a las regulaciones que los organismos estatales competentes dispongan en el ejercicio de sus funciones.

- Contabilidad Financiera: Comprende las entidades financieras, los Ban - cos y Compañías de Seguros. La responsabilidad de esta Normalización

Contable Financiera es de competencia del Ministerio de Hacienda, con participación de las Superintendencias correspondientes.

- 3.- Como estas normalizaciones requieren unidad de doctrinas y compatibilidad normativa, es preciso implementar, en el más breve plazo un Comité o Consejo de Concertación. Este debería integrarse en principio, por todas aquellas autoridades que tienen competencia en materias contables y de informaciones económicas y financieras, incluyendo la participación del Sector Privado, de los correspondientes Colegios Profesionales y de las Universidades. CONARA hará las proposiciones del caso al Supremo Gobierno para implementar esta iniciativa.
- 4.- La aplicación de un Sistema Normalizado, requiere inmediatos esfuerzos de formación de profesionales, rol que le corresponde básicamente a las Universidades y a las Escuelas de formación profesional.
- 5.- La Normalización sienta las bases para racionalizar la dispersión normativa actualmente existente, la que entrega a más de quince organismos públicos, participación en la fiscalización y dictación de normas contables. La actual situación hace compleja la labor empresarial, determinando la urgencia de revisar la legislación con vistas a su simplificación y compatibilización. Esto podría ser una de las tareas prioritarias del Consejo o Comité anteriormente propuesto.
- 6.- El alto costo en la generación y elaboración de las múltiples informaciones solicitadas a las empresas, ha dejado de manifiesto que la Normalización postulada constituirá una significativa economía de tiempo y recursos.
- 7.- El Seminario ha cumplido su objetivo fundamental de ofrecer y recibir las sugerencias y comentarios técnicos, que complementando las respuestas de los diferentes organismos consultados por CONARA sobre el Plan Contable Empresarial (versión provisional), permitirá corregir los aspectos técnicos observados, mejorando dicha versión y preparando la definitiva que deberá acoger las proposiciones formuladas por los diferentes organismos.

Para lo anterior, CONARA confía en seguir contando con la valiosa colaboración de los organismos directamente vinculados al tema, de modo que dicha versión definitiva represente fielmente las necesidades e intereses nacionales.

- 8.- Por otra parte se determinó la necesidad de concertar próximamente una reunión de coordinación entre la Contraloría General de la República y CONARA, para compatibilizar los planes contables gubernamental y empresarial.
- 9.- Se ha establecido la conveniencia de concertar además, una reunión de coordinación de CONARA con el Ministerio de Hacienda, para compatibilizar el Plan Contable Empresarial con la Normalización Contable del Sector Financiero, con la participación de la Superintendencias correspondientes.
- 10- Finalmente es necesario dejar constancia del faseamiento del Proyecto de Contabilidad Normalizada, como sigue:

A. ETAPAS CUMPLIDAS A LA FECHA.

- 1) Inicio: Seminario realizado en el Edificio Diego Portales en noviembre de 1974, por CONARA.
- 2) Creación de la Subcomisión de Normalización Contable en CONARA: en septiembre de 1975, con participación de organismos públicos y privados.
- 3) Preparación del Plan Contable: 1976 - 1978.
- 4) Edición de la versión provisional del Plan Contable del Sector Empresarial: noviembre de 1978.
- 5) Difusión en consulta a 60 organismos del Plan Contable del Sector Empresarial (versión provisional): enero de 1979
- 6) Recepción de los comentarios, observaciones y sugerencias técnicas de los organismos consultados: julio de 1979.
- 7) Procesamiento de las observaciones recibidas, internamente en CONARA: julio - octubre de 1979.
- 8) Preparación del Seminario Internacional, con invitación a Expertos de Francia y España. Participación de organismos directamente vinculados al Proyecto: octubre de 1979.

- 9) Realización del Seminario Internacional por CONARA con la colaboración del Proyecto CHI/77/001: del 22 al 25 de octubre de 1979.

B. ETAPAS POSTERIORES AL PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL.

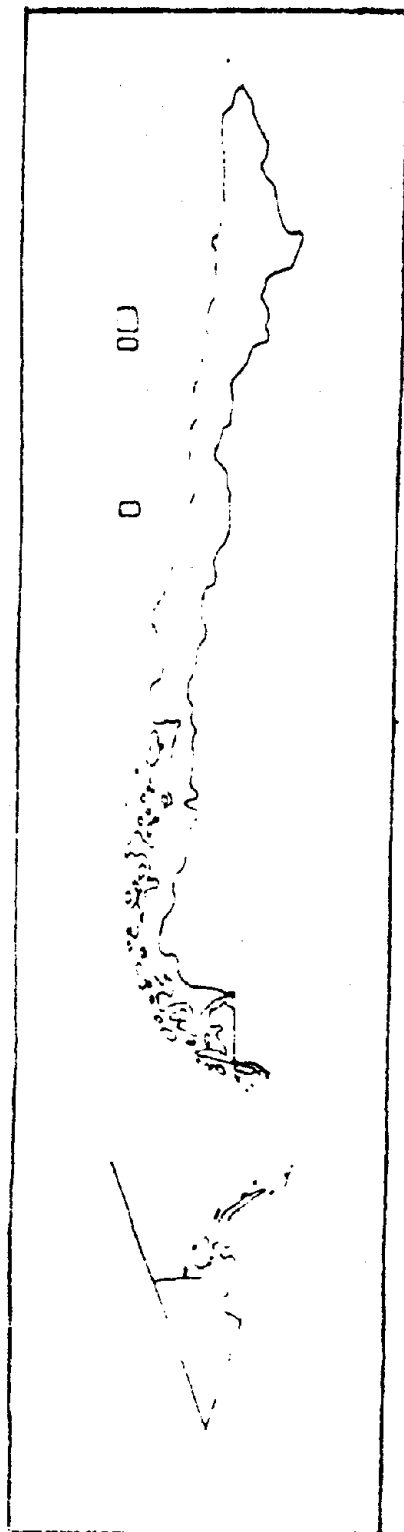
- 1) Corrección de la versión provisional y elaboración de la versión definitiva por CONARA.
- 2) Creación del Comité de Concertación conforme proposición que realizará próximamente CONARA en coordinación con los organismos pertinentes.
- 3) Presentación del Plan al Comité de Concertación propuesto (de no estar constituido se presentaría a los organismos directamente involucrados).
- 4) Presentación a S.E. el Sr. Presidente de la República de la versión definitiva del Plan Contable Empresarial, para su superior conocimiento y resolución.
- 5) Aprobación del Plan por el Supremo Gobierno de Chile.
- 6) Difusión del Plan y Capacitación.
- 7) Informatización del Plan (En los casos que se requiera).
- 8) Normas de consolidación de los estados contables; y
- 9) Puesta en ejecución del Plan.

Paralelamente a estas etapas se formulará y se pondrá en ejecución un Programa de Formación y Capacitación Profesional.

Santiago de Chile, 25 de octubre de 1979.

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
TCL. (EM) de Ejército
Coordinador General del Seminario
y Secretario Ejecutivo de CONARA

REPUBLICA DE CHILE
RESIDENCIA DE LA REPUBLICA



DISCURSO INAUGURAL
SEMINARIO NACIONAL SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

MINISTRO PRESIDENTE DE CONARA
GDB. DON ROBERTO SOTO MACKENNEY

Edificio Diego Portales, 05 de Mayo de 1980

SANTIAGO - CHILE

COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA
CONARA

DISCURSO INAUGURAL DEL SEMINARIO NACIONAL SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, EL 5 DE MAYO DE 1980.

MINISTRO PRESIDENTE DE CONARA
GDB. DON ROBERTO SOTO MACKENNEY

I - INTRODUCCION.

ASI COMO EN EL ORDEN MORAL, TODO ABUSO, TODA DESVIACION DE LAS COSTUMBRES Y TODA DISTORSION DE VALORES, PRODUCE MALES INCALCULABLES QUE DEGRADAN A LOS PUEBLOS Y LOS PIERDEN, SALVO QUE SU FORTALEZA INTERIOR Y SUS MECANISMOS AUTORREGULADORES LES PERMITAN UNA REACCION OPORTUNA Y POSITIVA, ASI TAMBIEN EN LOS SISTEMAS POLITICOS, AUN LAS DESGRACIAS MAS GRANDES QUE RECAIGAN SOBRE UNA NACION PUEDEN PRODUCIRLE POSITIVAS VENTAJAS AL HACER GERMINAR FORMULAS DE RENOVACION, LO QUE EN CIRCUNSTANCIAS NORMALES NO ES FRECUENTE. ES JUSTAMENTE, EN LAS ETAPAS DE CRISIS, CUANDO LAS COMUNIDADES QUE POSEEN GENUINOS VALORES Y RESERVAS VITALES, MOVILIZAN TODA SU CAPACIDAD DE RECUPERACION, Y LOGRAN ELEVARSE A PLANOS QUE SUPERAN TODOS LOS NIVELES HISTORICOS.

EL DILEMA ES : O MANTENCION DE SISTEMAS OBSOLETOS CON LA CONSIGUIENTE DECADENCIA Y AUTODESTRUCCION, O UNA RENOVACION INSTITUCIONAL QUE FRANQUEE Y CONSOLIDE LOS CAMINOS DEL PROGRESO NACIONAL.

ESTA ES, SIN DUDAS, LA SITUACION VIVIDA POR CHILE EN LOS ULTIMOS AÑOS. LA GRAVISIMA CRISIS QUE EXPERIMENTO EL PAIS, COMPROMETIENDO LAS BASES MISMAS DE SU ESTABILIDAD , CONCIENCIA Y FORTALEZA DE NACION LIBRE Y SOBERANA, ES JUSTAMENTE EL FACTOR QUE HA PERMITIDO A NUESTRO GOBIERNO, CON JUGANDO LA CAPACIDAD DE LOS EXPERTOS CIVILES Y MILITARES , LLEVAR A CABO, LA VASTA TAREA DE MODIFICAR LA ARQUITECTURA MISMA DE NUESTRA SOCIEDAD, CON MIRAS A ESTABLECER UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD, QUE NOS FACILITE EL PLENO DESARROLLO ECONOMICO, SOCIAL Y CULTURAL QUE POR TRADICION Y DERECHO NOS CORRESPONDE.

ES EVIDENTE QUE AQUELLA CRISIS NO FUE AJENA AL SOBREDIMENSIONAMIENTO DEL APARATO PUBLICO, A LA OBSOLESCENCIA DE SUS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS, Y AL ALTO GRADO DE DESORGANIZACION, PROVOCADO POR EL DESARROLLO PROGRESIVO E INCONTENIBLE DE UNA VERDADERA ADMINISTRACION PARALELA, QUE TERMINO POR SOBREPASAR EN LA ANTERIOR ADMINISTRACION, A LAS AUTORIDADES NORMALMENTE CONSTITUIDAS, LLEVANDO A TODO EL SISTEMA A SU MAS GRAVE INOPERANCIA Y DESORGANIZACION. EN ESTE MARCO DE CRISIS GENERALIZADA, UNA DE LAS PRIMERAS REALIZACIONES DE NUESTRO GOBIERNO FUE, EN DICIEMBRE DE 1973, LA CREACION DE ESTA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN CARACTER DE ORGANO ASESOR DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, PARA CONDUCIR TECNICAMENTE ESTE PROCESO DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CHILENA.

EN UNA PRIMERA ETAPA SE AVANZO SIGNIFICATIVAMENTE EN EL PROCESO DE REGIONALIZACION, PARA VENCER LA CONCENTRACION EXAGERADA DEL CENTRO DEL PAIS, QUE HABIA FRENADO EL DESARROLLO DEL RESTO DEL TERRITORIO A UN EXTREMO TAL QUE PUDO AFECTAR LA INTEGRIDAD Y SEGURIDAD NACIONAL MISMAS.

EN LA SEGUNDA ETAPA, SE HA AVANZADO EN LA REORGANIZACION DE MINISTERIOS, SERVICIOS E INSTITUCIONES PUBLICAS PARA LOGRAR UNA MAYOR RACIONALIDAD EN SU ESTRUCTURA INTERNA, Y EN SU DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

SIN EMBARGO, ESTO NO SERIA SUFICIENTE, SI NO AVANZARAMOS SIMULTANEAMENTE, EN EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, DENOMINADO REFORMA FUNCIONAL, ORIENTADO A LOGRAR LA NECESARIA DESBUROCRATIZACION DE LA GESTION PUBLICA.

EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA PERSIGUE, EN LO FUNDAMENTAL, DOTAR AL PAIS DE UNA ADMINISTRACION PUBLICA ADECUADAMENTE DIMENSIONADA, Y LOGRAR ELEVAR LOS NIVELES DE EFICIENCIA Y EFICACIA DE CADA UNA DE LAS ENTIDADES PUBLICAS EN PARTICULAR Y DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO EN GENERAL, YA SEA MEDIANTE LA INCORPORACION DE TECNICAS MODERNAS DE GESTION, DE UNA DEFINICION CADA VEZ MAS EXPLICITA DE METAS Y RESULTADOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACION Y ASIGNACION DE RECURSOS, Y CON UNA PARTICIPACION PAULATINAMENTE CRECIENTE DE LOS USUARIOS Y OTROS GRUPOS EN LA TOMA DE DECISIONES.

ESTA POLITICA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA INSTITUCIONAL ESTA ABORDANDO, ENTRE SUS PRINCIPALES ASPECTOS LOS SIGUIENTES, SEÑALADOS POR EL SUPREMO GOBIERNO EN EL PLAN NACIONAL INDICATIVO DE DESARROLLO 1979 / 84 :

- A) DOTAR AL SUPREMO GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS QUE SEAN EstrictAMENTE NECESARIAS, QUE DISPONGAN DE LOS MEDIOS ADECUADOS, DE FORMA QUE, DENTRO DE UN MARCO PROPIO DEL ESTADO DE DERECHO, SE PONGA EN VIGENCIA UN REGIMEN ADMINISTRATIVO IMPERSONAL Y NO DISCRIMINATIVO, QUE DICTE NORMAS Y LAS HAGA CUMPLIR A TODOS LOS INDIVIDUOS Y PORTODOS LOS GRUPOS Y SECTORES, SIN EXCEPCIONES.
- B) AGILIZAR Y SIMPLIFICAR TODOS LOS TRAMITES QUE SEA NECESARIO PARA LOGRAR UNA AUTENTICA DESBUROCRATIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. ESTE ESFUERZO ESTA ORIENTADO TANTO A MATERIAS ECONOMICAS-SOCIALES (ASUNTOS DE EDUCACION, LIBERTAD DE TRABAJO, IMPOSITIVO, PREVISIONAL, ETC.) COMO A MATERIAS JURIDICAS Y SOCIALES (REGISTRO CIVIL E IDENTIFICACION, TRAMITACIONES LEGALES Y JUDICIALES, REGISTROS PUBLICOS, ETC.).
- C) INTENSIFICAR LA CAPACITACION TECNICA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS, CON ENFASIS EN LOS NIVELES SUPERIORES, MEJORAR EL ESTATUTO ADMINISTRATIVO Y LLEVAR A CABO CALIFICACIONES JUSTAS Y MAS TECNICAS.

D) ESTABLECER NORMAS PARA LA ADMINISTRACION RACIONAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

EN RESUMEN, SE PUEDE SEÑALAR QUE SOBRE LA BASE DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO, EL SUPREMO GOBIERNO POSTULA LLEGAR A DISPONER DE UN APARATO ESTATAL QUE LLEVE A CABO AQUELLAS ACTIVIDADES QUE, POR SU REAL NATURALEZA, LE COMPETEN DE UN MODO INSUSTITUIBLE Y DEJE A LA INICIATIVA PRIVADA, REPRESENTADA POR EL SECTOR PRIVADO LA REALIZACION DE LAS DEMAS TAREAS PROPIAS DE LA VIDA SOCIAL.

EN ESTE SENTIDO, LA TAREA PRIMORDIAL DEL SECTOR PUBLICO ES LA APLICACION IMPERSONAL Y NO DISCRIMINATORIA DE LAS NORMAS GENERALES, IGUALES PARA TODOS LOS INDIVIDUOS, GRUPOS Y SECTORES, SIN PRIVILEGIOS NI EXCEPCIONES. ASI LA ACCION PUBLICA DE CARACTER NORMATIVO Y DE CONTROL, DEBERA PRIMAR RESPECTO DE LA EJECUCION DIRECTA POR EL ESTADO DE AQUELLAS ACTIVIDADES QUE DEBEN Y PUEDEN EJECUTAR CON EFICIENCIA LOS ENTES O PERSONAS PRIVADAS.

LA APLICACION DE ESTE PRINCIPIO DE LA SUBSIDIARIEDAD EXIGE, A SU VEZ, QUE NINGUNA SOCIEDAD PUEDA ARROGARSE EL CAMPO QUE, RESPECTO DE SU PROPIO FIN ESPECIFICO PUEDAN SATISFACER LAS ENTIDADES MENORES.

EN EL AMBITO DEL SECTOR PUBLICO, ESTE PRINCIPIO REPRESENTA A TRAVES DEL PROCESO DE REGIONALIZACION, QUE EL NIVEL CENTRAL DEBE CONTINUAR DESPRENDIENDOSE PAULATINAMENTE DE ATTRIBUCIONES Y TAREAS QUE CORRESPONDEN CON MAYOR PROPIEDAD, A LOS NIVELES PERIFERICOS, EN ESPECIAL AL REGIONAL Y MUNICIPAL.

ESTA ACCION DESCENTRALIZADORA, POR INSTRUCCIONES DE S.E., SE DINAMIZARA EN EL PRESENTE AÑO, LO QUE JUNTO CON ACERCAR EL GOBERNANTE AL GOBERNADO, CONSTITUYE UN PODEROSO FACTOR DESBUROCRATIZADOR AL SIMPLIFICAR LOS TRAMITES Y LAS INSTANCIAS ADMINISTRATIVAS.

CREO OPORTUNO RECORDAR, EN RELACION A LA SATURACION ADMINISTRATIVA QUE PRODUCE UN CENTRALISMO EXAGERADO, QUE HAY MULTITUD DE ASUNTOS EN LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES QUE NO PUEDEN RESOLVERSE SIN DATOS, NOTICIAS Y ANTECEDENTES, POR LO QUE LOS GOBIERNOS CENTRALIZADOS, SE VEN EN LA NECESIDAD DE PEDIR GRAN CANTIDAD DE INFORMES, REUNIR DESPROPORCIONADOS EXPEDIENTES, Y DESPUES DE ESTO A MENUDO, SUELEN AUN NO TENER SUFICIENTES LUCES PARA RESOLVER CON CERTEZA. NORMALMENTE, LA CAUSA PRIMARIA DE LOS EXCESIVOS TRAMITES Y VOLUMINOSOS EXPEDIENTES QUE SE FORMAN PARA LA RESPECTIVA RESOLUCION A NIVEL CENTRAL, DE LA MAYORIA DE LOS

ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, RADICA EN QUE NO SE RESUELVEN LOS PROBLEMAS EN EL MISMO LUGAR DONDE HAN TENIDO SU ORIGEN. AL RESPECTO, ES PRECISO TENER PRESENTE QUE ES DIFICIL RESOLVER A NIVEL CENTRAL, LOS ASUNTOS DE LOS NIVELES PERIFERICOS, SIN LA FORMACION DE VOLUMINOSOS EXPEDIENTES Y LARGAS TRAMITACIONES.

ESTA DESVENTAJA DE LOS SISTEMAS CENTRALIZADOS, AVALA LA IMPORTANCIA DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA QUE CONDUCE EL SUPREMO GOBIERNO CON EL APOYO TECNICO DE CONARA DESDE EL 11 DE JULIO DE 1974, Y QUE DEBE ORIENTAR LA DETERMINACION DE COMPETENCIAS DE LA AUTORIDAD, EN LOS DIFERENTES NIVELES POLITICO-ADMINISTRATIVOS DEFINIDOS.

EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO QUE SE ESTA EJECUTANDO EN FORMA SOSTENIDA Y NECESARIAMENTE GRADUAL, HA SIGNIFICADO Y CONTINUARA REPRESENTANDO, LA REDEFINICION DE FUNCIONES DE VASTOS SECTORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CHILENA. ESTO INCLUYE UN PROCESO DE CREACION, FUSION Y REORGANIZACION DE INSTITUCIONES PUBLICAS. EN ESTA TAREA, EMPRENDIDA POR CONARA, EN COORDINACION CON LOS DISTINTOS MINISTERIOS, SE HAN LOGRADO IMPORTANTES AVANCES, QUE SE PROFUNDIZARAN EN ESTE AÑO, EN SUS METAS PRINCIPALES, POR EXPRESAS INSTRUCCIONES PRESIDENCIALES.

POR OTRA PARTE, POR MEDIO DEL DECRETO LEY N° 2.345, DE 1978, EL SUPREMO GOBIERNO, HA REITERADO SU DECISION DE CONTAR

CON UNA ADMINISTRACION PUBLICA RACIONALIZADA, MODERNA Y FUNCIONAL, PARA LO CUAL SE HA DISPUESTO INTENSIFICAR EL PROCESO DE DESBUROCRATIZACION ADMINISTRATIVA, FACULTANDO PARA ELLO AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, PARA DICTAR NORMAS, CON RANGO LEGAL, QUE PERMITAN UNA SIMPLIFICACION A LOS TRADICIONALES TRAMITES ADMINISTRATIVOS, COMO A SU VEZ, LA ELIMINACION DE DUPLICIDADES DE FUNCIONES, INTERFERENCIAS Y OTRAS ANOMALIAS HEREDADAS QUE AFECTAN A LOS SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO Y, EN GENERAL, QUE SE SUPRIMAN LOS PROCEDIMIENTOS INUTILES QUE CONSTITUYEN SIMPLES TRAMITACIONES Y DEMORAS.

ESTA DISPOSICION LEGAL HA REPRESENTADO HASTA LA FECHA UNA ACTIVA TAREA DE REFORMA MICRO-REGIONAL EJECUTADA POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR.

POR SU PARTE, LA LEGISLACION VIGENTE Y LA DIRECTIVA PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA, ASIGNAN A CONARA LA CONDUCCION TECNICA DE LA MACRO-REFORMA FUNCIONAL YA DESCRITA. ES EN ESTE MARCO DE TRANSFORMACION Y MODERNIZACION DE SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, QUE SE INSCRIBE EL TEMA CENTRAL DE ESTA REUNION, A LA QUE HECHOS INVITADO A CALIFICADOS EXPERTOS NACIONALES DE MINISTERIOS, UNIVERSIDADES, ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS, PARA ESTUDIAR Y PROPONER EN ESTRECHO CONTACTO CON LAS AUTORIDADES Y EXPERTOS DE CONARA, LAS BASES Y CONTENIDO DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DESTINADA A ALCANZAR LOS FINES SEÑALADOS EN LA CONVOCATORIA DE ESTE SEMINARIO.

ESTA TAREA DE PROPONER EL CITADO ANTEPROYECTO, FUE ASIGNADA A LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA POR EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN LOS PROGRAMAS MINISTERIALES 1980. A SU VEZ, ESTA LABOR ES PARTE SIGNIFICATIVA DE LAS METAS ENUNCIADAS EN SU ULTIMO MENSAJE A LA NACION, EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1979, ENTRE LAS CUALES S.E., INCLUYO EN FORMA EXPRESA LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA DESBUROCRATIZACION COMO UNO DE LOS PILARES FUNDAMENTALES DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO Y DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PROYECTADA.

EN LA MENCIONADA DIRECTIVA PRESIDENCIAL S.E., PUNTUALIZO AUN MAS SUS ORIENTACIONES AL RESPECTO, SEÑALANDO COMO SE MENCIONO ANTERIORMENTE, QUE EN EL PRESENTE AÑO, DEBERA CULMINAR ESTE PROCESO EN SUS ASPECTOS MAS SIGNIFICATIVOS Y CON ESPECIAL ENFASIS EN LOS SIGUIENTES OBJETIVOS:

- A) DESBUROCRATIZACION INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.
- B) REDEFINICION Y PERFECCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL.
- C) AFIANZAMIENTO DEL PROCESO DE REGIONALIZACION, FORTALECIMIENTO DEL ROL DEL ALCALDE Y MEJORAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES COMO ORGANISMOS DE PARTICIPACION Y DE MOVILIZACION DE LA COMUNIDAD Y DE PRESTACION DE SERVICIOS.

D) REVISION Y CONSOLIDACION DE LA REESTRUCTURACION GENERAL DE MINISTERIOS, SERVICIOS E INSTITUCIONES PUBLICAS.

E) CONFIGURACION DEL SISTEMA DE ASESORIA PRESIDENCIAL, Y

F) ELABORACION DE UNA LEY ORGANICA GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

EL SEMINARIO QUE HOY INAUGURAMOS, SE ENMARCA PRINCIPALMENTE EN EL PRIMER OBJETIVO ENUNCIADO, VALE DECIR, LOGRAR EN EL MENOR PLAZO POSIBLE LA POSTULADA DESBUROCRATIZACION INTEGRAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO. ESTA ORIENTACION SUPERIOR DEBE, EN CONSECUENCIA, CONSTITUIR EL EJE DE LOS ESTUDIOS, CAMBIOS DE IDEAS Y PROPOSICIONES QUE DEBERAN REFLEJARSE EN LAS CONCLUSIONES DE ESTE EVENTO. ESTA TAREA REVISTE LA MAYOR TRASCENDENCIA PARA EL SUPREMO GOBIERNO, YA QUE, PESE A LOS REITERADOS INTENTOS REALIZADOS, NO HA SIDO POSIBLE LOGRAR UNA DESBUROCRATIZACION INTEGRAL, QUE ROMPA LOS ANTIGUOS ESQUEMAS Y DE AL SISTEMA ADMINISTRATIVO UN CARACTER GERENCIAL, CON INICIATIVA CREADORA, DINAMISMO EJECUTIVO, Y RESPONSABILIDAD CONSCIENTE DEL AGENTE PUBLICO AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD Y DE LOS GRANDES OBJETIVOS NACIONALES.

EN ESTE CAMPO, EL SEÑOR JEFE DE ESTADO, HA INSTRUIDO A CONARA EN EL SENTIDO DE PROPONERLE LAS ACCIONES TENDIENTES A

SUPERAR LOS ACTUALES DOCUMENTOS EJECUTIVOS, REPRESENTADOS POR DECRETOS SUPREMOS O RESOLUCIONES, SEGUN LA AUTORIDAD DE QUE SE TRATE, DE FORMATO Y ESTILO RIGIDOS Y DE LARGA TRAMITACION, A FIN DE SUBSTITUIRLOS POR SIMPLES ORDENES DE SERVICIO, DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE, REFERIDAS A LAS MATERIAS DE SU COMPETENCIA. ESTAS SERIAN DIARIAS O PERIODICAS, LAS QUE CONTENDRIAN TODAS LAS DECISIONES QUE PRODUZCAN EFECTOS INTERNOS, DE EJECUCION INMEDIATA Y DE DIFUSION EN EL RESPECTIVO SERVICIO O INSTITUCION.

ESTA MEDIDA DE APLICACION GENERAL, NO SE OPONDRIA A RESERVAR LA FORMALIDAD DEL DECRETO, SOLO PARA AQUELLAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN A TERCEROS EXTRAÑOS A LA ADMINISTRACION. EN ESTE CASO SERIAN SIN MAS FORMALIDADES QUE EXPRESAR EL FUNDAMENTO Y LA DECISION ADOPTADA EN FORMA DIRECTA Y BREVE.

ESTOS ESTUDIOS, DISPUESTOS POR EL SUPREMO GOBIERNO, INCLUYEN LA PUESTA EN EJECUCION DE UN SISTEMA DE RACIONALIZACION DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, DE CARACTER FUNDAMENTALMENTE TECNICO, QUE PERMITA REALIZAR LAS FUNCIONES Y CUMPLIR LAS DECISIONES CON LA MAYOR RAPIDEZ Y EXPEDICION, MEDIANTE ACTUACIONES SIMPLES Y DIRECTAMENTE ORIENTADAS AL OBJETIVO PERSEGUIDO. SE TRATA DE SUPERAR LA COMPLEJIDAD DE LOS FORMALISMOS Y LAS TRAMITACIONES INUTILES, QUE AUN PREVALECE Y QUE LAS CONCLUSIONES DE ESTE SEMINARIO DEBEN CONTRIBUIR A READECUAR EN FORMA RAPIDA Y EFECTIVA.

ESTE SISTEMA DE RACIONALIZACION, CONFORME LAS INSTRUCCIONES PRESIDENCIALES, DEBERA SER ENCABEZADO POR LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y, SIN INCURRIR EN NUEVOS GASTOS O AUMENTOS DE DOTACIONES, DEBERA TENER SU CONTRA-PARTE EN UN FUNCIONARIO DE ALTO NIVEL PROFESIONAL EN CADA MI-NISTERIO, SERVICIO Y REGION, DE TAL MANERA QUE, BAJO LA COOR-DINACION TECNICA DE CONARA Y LA DEPENDENCIA JERARQUICA DE CA-DA UNO DE LOS ORGANISMOS MENCIONADOS, OPERE COMO UN TODO, CON TECNICAS COMUNES Y CON UNIDAD DE DOCTRINA, PARA REMOVER DEFI-NITIVAMENTE LOS EXCESOS BUROCRATICOS DE LA TRADICIONAL GES-TION ADMINISTRATIVA, QUE ES PRECISO SUPERAR, ACORDE CON LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DEL GOBIERNO.

EN DIRECTA RELACION CON ESTA MATERIA, SE DARA ENFASIS ESPECIAL A LA DELEGACION DE FACULTADES. EN LA DIRECTIVA PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA S.E. HA SEÑALA-DO QUE, CONSTITUYE UN MAL PROFUNDAMENTE ARRAIGADO EN LA ADMI-NISTRACION DEL ESTADO, EL INCOMPRESIBLE AFAN DE LOS JEFES SUPERIORES DE CONCENTRAR UN PODER FORMAL, REALIZANDO DIREC-TAMENTE O SANCIONANDO CON SU PROPIA FIRMA, TODAS LAS ACTUACIO-NES DEL RESPECTIVO ORGANISMO, LO QUE RETARDA Y ENTORPECE SU GESTION. ES CONDICION ESENCIAL DEL VERDADERO JEFE, DISTIN-GUIR ENTRE LO FUNDAMENTAL Y LO ACCESORIO, ENTRE LO QUE DEBE DECIDIR PERSONALMENTE Y LO QUE PUEDE Y DEBE DELEGAR. SI ASU-ME CONCENTRADAMENTE TODAS LAS TAREAS, NO SOLO DESATIENDE Y

DESCUIDA LO ESENCIAL, SINO QUE, ADEMÁS, ENTORPECE Y DEMORA INNECESARIAMENTE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA.

EN ESTE SENTIDO, ES PRECISO INCENTIVAR EL SENTIDO DE RESPONSABILIDAD DE LAS JEFATURAS INTERMEDIAS, PARA QUE ASUMAN UNA ACTITUD POSITIVA FRENTE A ESTA MODALIDAD, QUE REPRESENTA UN ESPECTRO MÁS AMPLIO Y DINÁMICO EN EL EJERCICIO DE SUS PROPIAS FUNCIONES.

ESTA ACCIÓN ES, SIN PERJUICIO DE LA ACTIVA LABOR DE RADICACIÓN DE FUNCIONES EN LOS NIVELES INFERIORES, A TRAVÉS DE LAS NUEVAS LEYES ORGÁNICAS, DE LOS DIFERENTES MINISTERIOS Y SERVICIOS PÚBLICOS.

EN ESTE ESQUEMA DESBUROCRATIZADOR DE LOS PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS, ES VOLUNTAD GUBERNAMENTAL OPERAR UN CAMBIO PROFUNDO EN EL TRADICIONAL SISTEMA DE CONTROL PREVIO DE LEGALIDAD, QUE ES BÁSICAMENTE FORMAL, Y RETRASAR GENERALMENTE LA EJECUCIÓN DE LAS DECISIONES, ESPECIALMENTE MEDIANTE EL TRÁMITE DE TOMA DE RAZÓN. SU CONCEPCIÓN TRADICIONAL HA ESTADO CENTRADA EN REFRENAR LA ACCIÓN Y NO EN IMPULSAR LA ADMINISTRACIÓN EN POS DE SUS OBJETIVOS. ESTE DIFICULTA LA ACCIÓN Y EXPONE GENERALMENTE A SANCIÓN AL QUE ADOPTA INICIATIVAS LO QUE TIENDE A FAVORECER LA INERCIA Y LA INACTIVIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO, ADEMÁS AL OPERAR FUNDAMENTALMENTE CON ANTERIORIDAD AL CUMPLIMIENTO DE LA DECISIÓN ADOPTADA,

LA DILATA A VECES, NO OBSTANTE LA URGENCIA QUE PUDIERA REVES
TIR.

CON ESTE FIN, SE POSTULA EN EL MARCO DE LA RACIONALIZACION
ADMINISTRATIVA DESCRITA, REDUCIR DICHO TRAMITE EN GENERAL,
DEJANDOLO POR EXCEPCION, PARA LOS DECRETOS PROMULGATORIOS
DE LEYES, PARA LOS DECRETOS CON FUERZA DE LEY Y PARA LOS
REGLAMENTOS. ES OPORTUNO RECONOCER QUE, EL SEÑOR CONTRALOR
GENERAL DE LA REPUBLICA, HA EJERCIDO LA FACULTAD DE EXIMIR
DEL REFERIDO TRAMITE, EN EL MARCO QUE LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA
CHILENA LE PERMITE. SIN EMBARGO, PARECE MAS PROPIO
PROCEDER EN VIRTUD DE LA LEY, A FIN DE INSTITUCIONALIZAR FORMAS
DE GENERAL APLICACION EN ESTA MATERIA, SIMILARES A LAS
SEÑALADAS. ESTO PERMITIRIA ASEGURAR LA CONTINUIDAD Y LA MEJOR
MATERIALIZACION DE ESTAS MEDIDAS DE AGILIZACION ADMINISTRATIVA
Y EVITAR EVENTUALES CAMBIOS DE CRITERIOS A FUTURO.

ES FUNDAMENTAL AL RESPECTO, PROPENDER A UN CONTROL POSTERIOR,
QUE HAGA EFECTIVAS LAS RESPONSABILIDADES. POR OTRA
PARTE, LA EXCESIVA IMPORTANCIA QUE LE ASIGNA EL DERECHO ADMINISTRATIVO
CHILENO, HASTA EL MOMENTO AL CONTROL FORMAL, ES
NECESARIO SUBSTITUIRLA POR UNA CONCEPCION SUPERIOR DE VALORES
QUE PROTEJA LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS Y EVALUE REALMENTE
LOS OBJETIVOS ALCANZADOS.

EN SINTESIS, A TRAVES DE LA DESCRITA REFORMA FUNCIONAL, CONARA PRETENDE EVITAR, QUE LA ADMINISTRACION DETENGA LA ACCION EN PERJUICIO DE LA COMUNIDAD EN GENERAL Y DE LOS PARTICULARES RECURRENTES, PARA TRANSFORMARLA EN UN INSTRUMENTO DE ACCION DIRECTA Y EXPEDITA, PARA EL LOGRO DE LOS SUPERIORES OBJETIVOS Y POLITICAS NACIONALES.

EL DESAFIO QUE ENFRENTAMOS ES ENCONTRAR FORMULAS RENOVADAS QUE LOGREN DERROTAR LA INERCIA DE LOS HABITOS INVETERADOS PARA AFRONTAR SIN VACILACIONES, LAS TRANSFORMACIONES QUE LA COMUNIDAD TODA DEMANDA INSISTENTEMENTE, A FIN DE LOGRAR UN MAYOR DINAMISMO, AGILIDAD Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, EN BENEFICIO DEL PROGRESO Y DE UN MEJOR BIENESTAR DE LA CIUDADANIA EN GENERAL, QUE ES EN DEFINITIVA LA VERDADERA DESTINATRIA Y LA RAZON DE SER DEL APARATO PUBLICO.

II - ALCANCES DE CONARA AL TEMA ESPECIFICO DEL SEMINARIO.

EL PRINCIPIO DE RACIONALIDAD O DE RACIONALIZACION QUE INFORMA, ENTRE OTROS, ESTE PROCESO DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, EXIGE APLICAR A TODOS LOS SECTORES E INSTITUCIONES DEL ESTADO EN SU ORGANIZACION Y GESTION, NORMAS TECNICAS TENDIENTES A LOGRAR UNA CONVENIENTE Y DESEABLE EFICACIA Y ECONOMIA EN SU ACTUAR, A LA VEZ QUE UNA OPORTUNA Y EFICAZ SATISFACCION A LAS NECESIDADES PUBLICAS QUE DEMANDA LA COMUNIDAD NACIONAL FACILITANDO, ASI, EL SERVICIO AL USUARIO, PERO PROTEGIENDO TAMBIEN, LOS SUPERIORES VALORES E INTERESES DE LA SOCIEDAD Y DEL ESTADO.

ESTIMAMOS QUE EL PRINCIPIO ENUNCIADO, RESPECTO AL TEMA CENTRAL DEL PRESENTE SEMINARIO, TIENE INTIMA VINCULACION CON LA RELACION QUE DEBE EXISTIR ENTRE EL CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO Y EL ACTUAR DE LA ADMINISTRACION.

LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA NO DUDA QUE, LA GESTION DEL ESTADO EN SU FUNCION ADMINISTRATIVA, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO UNA ACTIVIDAD ENTREGADA AL MERO ARBITRIO DEL O DE LOS ORGANOS QUE LA EJERCEN, SINO QUE, CONSTITUYE FUNDAMENTALMENTE, UNA FUNCION JURIDICA CUYO

OBJETIVO PRIMERO ES EL LOGRO DEL BIEN COMUN, CAUSA Y JUSTIFICACION DE SU ACCIONAR. ABUNDANDO EN ESTE TEHA, CABE SOSTENER QUE TODAS LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACION, ESTAN SUJETAS AL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD, EN CUYA VIRTUD ESAS ACCIONES, EN LO SUSTANTIVO Y EN LO FORMAL, DEBEN SUBORDINARSE A NORMAS JURIDICAS PRE-ESTABLECIDAS Y AL ORDENAMIENTO JURIDICO GENERAL.

CONSIDERADA EN ESTE ASPECTO, LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION, HA DE EXPRESARSE EN UNA PROCEDIMENTACION REGULADA POR UNA NORMATIVA GENERAL Y DESARROLLADA, CUYA MAYOR O MENOR RITUALIDAD DEBERA SER MOTIVO DE ANALISIS EN ESTE SEMINARIO, QUE FORMALICE LOS PROCEDIMIENTOS CONDUCENTES AL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES SUSTANTIVAS, ENCOMENDADAS POR LA LEY, A LOS ORGANOS QUE CONFORMAN LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

VISUALIZADO ASI, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO — QUE SI BIEN COMO TAL TIENE CARACTER ADJETIVO — DEMUESTRA SU IMPORTANCIA CUANDO, AL ENCAUZAR U ORIENTAR EL ACTUAR DE LA ADMINISTRACION, FIJA UN MARCO PRECISO DE SU ACCION Y, COMO CONTRAPARTIDA, GARANTIZA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ADMINISTRADO.

AUN CUANDO PUDIERE JUZGARSE INNECESARIO; ATENDIDA LAS CALIDADES DE LOS PARTICIPANTES EN ESTE EVENTO, LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ESTIMA DE INTERES, MANIFESTAR SU CRITERIO EN CUANTO A LOS OBJETIVOS QUE SE PERSIGUE ALCANZAR MEDIANTE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PARA ENSEGUIDA, DAR A CONOCER SUS INQUIETUDES RESPECTO DE ALGUNOS TEMAS, QUE CREE DEL MAYOR INTERES E IMPORTANCIA, DE ENTRE LOS QUE ENTREGA, PARA QUE SEAN OBJETO DE ANALISIS, DEBATE Y CONCLUSIONES EN ESTAS JORNADAS.

EN LO ESENCIAL, SE PRETENDE OBTENER LAS BASES, EN QUE SE FUNDARA LA SELECCION DE LAS DIVERSAS MATERIAS QUE DEBE CONTENER UN CUERPO LEGAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CON EL OBJETO PRECISO DE PROPONER AL SUPREMO GOBIERNO, UNA NORMATIVA QUE UNIFORME Y AGILICE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, OTORGANDO A ESTA LOS INSTRUMENTOS QUE LE PERMITAN UNA EFICAZ, OPORTUNA Y ACERTADA GESTION, EVITANDOLE LA NECESIDAD DE IMPROVISAR FORMAS DE PROCEDER, A LA VEZ QUE SUS PRECEPTOS CONSTITUYAN UNA REAL GARANTIA PARA ASEGURAR LOS DERECHOS Y LEGITIMOS INTERESES DE LOS ADMINISTRADOS QUE, VOLUNTARIA U OBLIGADAMENTE, DEBEN SOLICITAR UNA DECISION DE LA ADMINISTRACION.

LOS TEMAS QUE SE PASARAN A SEÑALAR, NO AGOTAN LAS MATERIAS QUE INTERESA ANALIZAR EN ESTE SEMINARIO. SOLO ALGUNAS, POR SU RELEVANTE IMPORTANCIA, DEBERAN OCUPAR LA ATENCION DE

LOS SEÑORES PARTICIPANTES EN ESTA OPORTUNIDAD, LAS RESTANTES, SE ENCUENTRAN SEÑALADAS EN LOS TEMAS FIJADOS PARA LAS SESIONES DE TRABAJO QUE SE LLEVARÁN A EFECTO EN DÍAS POSTERIORES.

PARA LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, UNA Y OTRAS REVISTEN IGUAL INTERES. UNAS Y OTRAS, ASIMISMO, REQUIEREN PROPOSICIONES CONCRETAS PORQUE, NO OBSTANTE LA IMPORTANCIA QUE LOS ASPECTOS DOCTRINALES CONLLEVAN, Y EL EVIDENTE VALOR DE LOS PLANTEAMIENTOS DE TIPO ACADEMICO, ESTAMOS ABOGADOS A LA NECESIDAD DE FORMULAR, CUANTO ANTES, LAS BASES Y SELECCIONAR LAS MATERIAS CONCRETAS, QUE DEBE CONTENER UN PROYECTO DEFINITIVO Y MODERNO DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

MEDIANTE LA LEY DE QUE NOS OCUPAMOS SE ESPERA QUE EL ENCUENTRO ENTRE EL ESTADO Y EL CIUDADANO NO SE PRODUZCA COMO ENTRE SUJETOS CON INTERESES Y DESEOS CONTRAPUESTOS E INCONCILIABLES, SINO QUE POR EL CONTRARIO, REPRESENTA UN MOMENTO DE COINCIDENCIA Y DE DIALOGO ENRIQUECEDOR ENTRE QUIEN TIENE, COMO AUTORIDAD, LA GESTION DEL BIEN COMUN Y DE QUIEN, COMO CIUDADANO, ES EL NATURAL DESTINATARIO, UNICO Y DIRECTO, DE LA FUNCION CON QUE LA LEY HA DOTADO A LA AUTORIDAD.

ESPERAMOS TAMBIEN, LOGRAR UNA CORRECTA Y DESEABLE INSTRUMENTACION TECNICO-JURIDICA QUE INFORME Y MOTIVE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NO SOLO PARA EL ACTUAR COTIDIANO DE

LA ADMINISTRACION SINO PARA QUE, REPRESENTA UN MEDIO CON EL CUAL, ESTA DE A CONOCER SU EFICIENCIA Y AGILIDAD. POR OTRA PARTE Y DE MODO PRINCIPAL, INTERESA QUE ESTA LEY CONSTITUYA UN CAUCE DE PARTICIPACION Y DE INTEGRACION DEL CIUDADANO COMUN EN LA SATISFACCION DE SUS NECESIDADES, A LA VEZ QUE SE INSISTE , GARANTICE LA PROTECCION DE SUS LEGITIMOS INTERESES Y DERECHOS.

LAS SIGUIENTES SON ALGUNAS DE LAS MATERIAS QUE INTERESA DILUCIDAR EN EL CURSO DE ESTE SEMINARIO :

A) AMBITO DE APLICACION DE UNA LEY GENERAL
DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

INTERESA Y ES DE URGENTE NECESIDAD, DETERMINAR EL AMBITO DE APLICACION DE ESTA FUTURA LEY, DEBIDO A LA FALTA DE UNA DELIMITACION, GENERALMENTE ACEPTADA, DEL CONCEPTO DE "ADMINISTRACION."

EN EFECTO, EXISTE UNA CONCEPCION TEORICA DE ADMINISTRACION CENTRALIZADA, DE ACEPCION RESTRINGIDA A LOS MINISTERIOS Y SERVICIOS DEPENDIENTES, FRENTE A OTRA, MAS AMPLIA, QUE EN-GLOBA A LOS ORGANISMOS E INSTITUCIONES DEL ESTADO DESCENTRA-LIZADAS O AUTONOMAS, NACIONALES O REGIONALES.

POR OTRA PARTE, LA LEY SEÑALA EN EL ARTICULO 2º DEL DE-CRETO LEY Nº 1.263, LO QUE SE ENTIENDE POR "SECTOR PUBLICO"

PARA LOS EFECTOS DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL ESTADO Y QUE ANALOGICAMENTE, SERIA POSIBLE ADOPTAR, PARA CIRCUNSCRIBIR EL AMBITO DE APLICACION DE LA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

B) PROCEDIMIENTO FORMAL Y PROCEDIMIENTO AFORMAL.

HAY QUIENES HAN DEFINIDO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, COMO EL CAUCE FORMAL DE UNA SERIE DE ACTOS MEDIANTE LOS CUALES, SE CONCRETA LA FUNCION ADMINISTRATIVA, PARA LA REALIZACION DE UN FIN DETERMINADO.

AHORA BIEN, ESTA SECUENCIA DE ACTUACIONES QUE CULMINAN CON LA DICTACION DE UN ACTO DE LA AUTORIDAD, QUE DECIDE O RESUELVE LA CUESTION PLANTEADA, PUEDE DARSE SIGUIENDO UN CAUCE RITUAL Y RIGIDO SEÑALADO POR EL LEGISLADOR, Y EN QUE SE INDICA LA CLASE, EL ORDEN Y OPORTUNIDAD EN QUE HAN DE EFECTUARSE TODOS Y CADA UNO DE LOS TRAMITES O ACTOS PREPARATORIOS QUE CONFORMAN UN PROCEDIMIENTO DETERMINADO. ES EL LLAMADO PROCEDIMIENTO FORMAL, REGIDO POR EL PRINCIPIO DE LA PRECLUSION, CUYA EXISTENCIA SE JUSTIFICA EN EL HECHO DE QUE LA FINALIDAD PERSEGUIDA SOLO PODRIA ALCANZARSE, MEDIANTE UN DETERMINADO FORMALISMO.

HAY, SIN EMBARGO, NUMEROSOS CASOS EN QUE EL FIN PUBLICO QUE SE PRETENDE LOGRAR, NO TIENE SEÑALADO UN CAMINO LEGAL NI REGLAMENTARIO, O CUYA NATURALEZA, NO REQUIERE DE UNA FORMA RIGIDA A QUE DEBE CERRARSE LA ADMINISTRACION. EN ESTE CASO, EL PROCEDIMIENTO SE FIJA, EN CADA OPORTUNIDAD, ATENDIENDO A PRINCIPIOS DE SIMPLICIDAD Y EFICACIA, REALIZANDOSE SOLO AQUELLOS TRAMITES Y ACTUACIONES, QUE SEAN NECESARIAS PARA QUE LA ADMINISTRACION PUEDA DICTAR EL ACTO ADMINISTRATIVO DECISORIO O DEFINITIVO. ES ESTE EL LLAMADO PROCEDIMIENTO AFORMAL, EN QUE EL PRINCIPIO DE LA PRECLUSION DEBE REDUCIRSE AL MINIMO.

RESULTA EVIDENTE LA NECESIDAD DE NORMAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN Y REGULEN LOS TRAMITES FUNDAMENTALES Y LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS DE PROCEDIMIENTO, COMO NOTIFICACIONES, MEDIOS DE PRUEBA, FORMA DE RENDIRLA, PLAZOS, RECURSOS, ETC., QUE PUEDEN SER UTILIZADOS POR LA ADMINISTRACION EN SU GESTION, FRENTE AL REQUERIMIENTO DE UN ADMINISTRADO.

LA RECOMENDACION DE UNO U OTRO TIPO DE PROCEDIMIENTOS Y LA DETERMINACION DE LAS MATERIAS A LAS CUALES ESTOS PUEDEN SER APLICADOS, ES UN TEMA DEL MAS ALTO INTERES PARA LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, EN EL PRESENTE SEMINARIO. DEBE REITERARSE, AL RESPECTO, LA VOLUNTAD GUBERNAMENTAL, DE DESBUROCRATIZAR LA GESTION ADMINISTRATIVA, ELIMINANDO TRAMITES Y SECUENCIAS INNECESARIAS, FLEXIBILIZANDO LA

ACTUACION DE LA AUTORIDAD, EN LOS DIFERENTES NIVELES, MEDIANTE LA LIBERALIZACION, EN CUANTO A SOMETERSE A ESQUEMAS Y PROCEDIMIENTOS RIGIDOS E INJUSTIFICADOS.

EL PROCEDIMIENTO FORMAL SERA SOLO EXCEPCIONAL. TAL ES EL DESAFIO QUE SE PLANTEA A ESTA CALIFICADA REUNION DE EXPERTOS.

C) PARTICIPACION DEL INTERESADO O ADMINISTRADO.

DENTRO DE LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN LAS ACCIONES DE REFORMA Y MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, PRECISO ES CONSIDERAR EL QUE DICE RELACION CON LA PARTICIPACION REAL DE LA COLECTIVIDAD Y DE LOS USUARIOS, EN TODO AQUELLO QUE MIRE AL INTERES PARTICULAR Y AL INTERES PUBLICO.

APLICADO ESTE PRINCIPIO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, CREEMOS QUE LA NORMATIVA QUE PUEDA ESTABLECERSE DEBERIA PROCURAR QUE EL ADMINISTRADO SE SIENTA INTEGRADO AL ACTUAR DE LA ADMINISTRACION, COMO INTERESADO QUE ES EN UNA DETERMINADA DECISION DE LA AUTORIDAD. PARA ESTE EFECTO, LAS PRESENTACIONES, RECLAMACIONES Y ALEGACIONES QUE REALICE DEBERIAN SER INTERPRETADAS Y TRATADAS COMO FORMA DE SU PARTICIPACION, SIN QUE SE VEA SOMETIDO A UN FORMALISMO RIGIDO, QUE FRUSTRE SUS EXPECTATIVAS.

ES POR ELLO QUE LA CONVENIENCIA DE ESCUCHAR AL ADMINIS
TRADO PARECE INDISPENSABLE, SEGUN LA MATERIA A RESOLVER LO RE
QUIERA.

D) EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION.

LA FALTA DE RESPUESTA DEL ORGANO ADMINISTRATIVO AN
TE EL REQUERIMIENTO DEL ADMINISTRADO, ESTO ES, EL SILENCIO DE
LA ADMINISTRACION, CONSTITUYE UNO DE LOS TEMAS DE MAYOR INTE-
RES PARA SU ANALISIS EN ESTE SEMINARIO, TANTO POR LA TRASCEN-
DENCIA DE SUS EFECTOS, DE ACUERDO CON EL ALCANCE POSITIVO O
NEGATIVO QUE LA LEY PUEDA ATRIBUIRLE, COMO POR EL TECNICISMO
JURIDICO QUE REQUIERE SU TRATAMIENTO. ES IMPORTANTE AGREGAR
QUE NO EXISTE, HASTA LA FECHA, UNA DOCTRINA UNIFORME A SU RES
PECTO Y, AUN MAS, QUE ESTE TEMA NO HA SIDO TRATADO EN PROFUN-
DIDAD POR LA DOCTRINA NACIONAL.

NO ADMITE DUDAS QUE EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION
VULNERA, DE MODO GRAVE, UN PRINCIPIO BASICO DE LA DENOMINADA
TEORIA DEL "SERVICIO PUBLICO", CUAL ES AQUEL QUE OBLIGA AL
ORGANO ADMINISTRATIVO A MANTENERSE EN FUNCIONAMIENTO PERMA-
NENTE, EFECTUANDO EN FORMA OPORTUNA, LAS PRESTACIONES QUE LA
LEY LE ENCOMIENDA, DANDOLES ADECUADA, OPORTUNA Y NECESARIA
RESPUESTA.

LA INACTIVIDAD SEÑALADA DEBERIA GENERAR, RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL PARA EL ESTADO, POR LOS DAÑOS QUE AL PARTICULAR PUEDA CAUSAR EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO PERJUDICA, TAMBIEN, LA IMAGEN MISMA DEL GOBIERNO, POR DEJAR LIBRADA AL ARBITRO DE LOS FUNCIONARIOS, LA PRESTACION DE SERVICIOS QUE LA LEY ATRIBUYE A LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. A LA VEZ QUE, LESIONA LOS DERECHOS QUE LA LEY ESTABLECE EN FAVOR DE LOS INDIVIDUOS, AL IMPEDIR U OBSTACULIZAR, DICHA INACTIVIDAD, EL LEGITIMO EJERCICIO DE TALES DERECHOS.

LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, TIENE TOTAL CONCIENCIA DE LAS DIFICULTADES, DE TODO ORDEN, QUE PRESENTA LA SOLUCION AL PROBLEMA DEL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION, MEDIANTE LA ELIMINACION DE ESTE VACIO LEGAL, ATRIBUYENDO UNO U OTRO EFECTO, POSITIVO O NEGATIVO, A LA INACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACION. ESPERA, EN CONSECUENCIA, LAS RECOMENDACIONES QUE A SU RESPECTO PUEDA PRODUCIR ESTE SEMINARIO, CONCLUSIONES CUYA BONDAD AVALA LA CALIDAD DE LOS SEÑORES PARTICIPANTES.

ES IMPERATIVO QUE ESTE SEMINARIO RECOMIENDE PRECEPTOS EN ESTE TEMA, QUE HAGAN EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, EN DEFENSA DEL USUARIO ANTE DILACIONES INJUSTIFICADAS O FALTA DE RESPUESTA DEL ORGANISMO PUBLICO REQUERIDO.

E) DELEGACION DE FACULTADES.

COMO SE DIJO ANTERIORMENTE, LOS HABITOS ADMINISTRATIVOS, TRADICIONALMENTE ARRAIGADOS EN TODAS LAS JEFATURAS DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO, Y LA RIGIDEZ EXCESIVA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO, EN MATERIAS DE DERECHO PUBLICO, HAN CONDUCIDO A UNA CASI TOTAL CONCENTRACION, EN LAS ALTAS AUTORIDADES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, DE LAS FACULTADES DE DECISION Y RESOLUCION QUE LA LEY ATRIBUYE AL ORGANISMO CORRESPONDIENTE.

ANALIZANDO LAS CAUSAS QUE PROVOCAN LA REFERIDA RENUENCIA, SE HA PODIDO ESTABLECER QUE LA FALTA DE DECISION EN DELEGAR FACULTADES SE ENCUENTRA, PRINCIPALMENTE, EN LA AUSENCIA DE UNA NORMA ESPECIFICA, QUE ELIMINE LA RESPONSABILIDAD DEL DELEGANTE, POR O EN LAS ACTUACIONES Y ACTOS ADMINISTRATIVOS EJECUTADOS POR EL DELEGATARIO, EN VIRTUD DE LA DELEGACION, YA QUE LAS DISPOSICIONES GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CHILENO MANTIENEN LA REFERIDA RESPONSABILIDAD DEL DELEGANTE.

LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, CREE QUE EL PROBLEMA PLANTEADO SE SUPERARIA, EN GRAN MEDIDA, SI LA LEY EXIMIERA AL DELEGANTE, DE TODA RESPONSABILIDAD POR LOS ACTOS REALIZADOS POR EL DELEGATARIO, EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DELEGADAS.

NO OBSTANTE, DE ESTABLECERSE TAL EXENCION, SE ESTIMA QUE DEBEN SUBSISTIR PARA EL DELEGANTE, LAS RESPONSABILIDADES PROPIAS DE SU CARGO DE JEFATURA, ESTO ES, LAS QUE PODRIAN CORRESPONDERLE POR NEGLIGENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES DE DIRECCION Y DE FISCALIZACION Y LA DERIVADA DE HABER DELEGADO CON INFRACCION DE LOS PRECEPTOS QUE AUTORIZAN LA DELEGACION.

DE LO ANTERIOR, APARECE LA NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE CONSAGRAR, EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, NORMAS DE GENERAL APLICACION EN ESTA MATERIA.

F) CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

POR EXPRESO MANDATO DE LA LEY, EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 32^a del DECRETO LEY N^o 575, de 1974, LA SOLUCION DE LAS CUESTIONES O CONFLICTOS DE COMPETENCIA QUE PUEDAN PRODUCIRSE ENTRE AUTORIDADES NACIONALES, REGIONALES, PROVINCIALES Y COMUNALES DEBERAN DEFINIRSE EN NORMAS QUE SE CONTENDRAN EN LA LEY SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

A ESTE RESPECTO, EN LOS ANTECEDENTES ENTREGADOS POR ESTA COMISION NACIONAL, PARA EL CONOCIMIENTO PREVIO DE LOS SEÑORES PARTICIPANTES DE ESTE SEMINARIO, APARECEN DISPOSICIONES ALTERNATIVAS, QUE SE REFIEREN AL TEMA Y QUE PUEDEN CONSIDERARSE

COMO DOCUMENTOS DE TRABAJO Y ORIENTACION PARA LAS RECOMENDACIONES QUE, EN DEFINITIVA, PUEDAN SUGERIRSE.

G) ACUMULACION OBLIGATORIA DE PROCEDIMIENTOS.

UN TEMA NOVEDOSO Y QUE INTERESA A TODA LA COMUNIDAD POR ESTAR INVOLUCRADO, EN CIERTA MEDIDA, EL INTERES PUBLICO, SE ADVIERTE EN LA FIGURA JURIDICA DE ACUMULACION OBLIGATORIA DE PROCEDIMIENTOS. DESDE UN PUNTO DE VISTA DOCTRINAL, LA ACUMULACION DE PROCEDIMIENTOS OBEDECE O ESTA INSERTA EN EL PRINCIPIO DE ECONOMIA PROCESAL. EN SU ASPECTO PRACTICO, DICHA ACUMULACION ESTA LLAMADA A PRODUCIR FAVORABLES EFECTOS, SIMPLIFICANDO Y POSIBILITANDO LA ACTIVIDAD DEL PARTICULAR, QUIEN PARA OBTENER DETERMINADAS AUTORIZACIONES O LICENCIAS ADMINISTRATIVAS, PARA EL LOGRO DE CUALQUIER OBJETO O ACTIVIDAD HA DE RECURRIR, EN LA ACTUALIDAD, SIMULTANEA O SUCESIVAMENTE, A NUMEROSOS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS A QUIENES CORRESPONDE SU OTORGAMIENTO. TAL ES CASO DEL URBANIZADOR Y DEL CONSTRUCTOR DE VIVIENDA, POR EJEMPLO.

LA ACUMULACION OBLIGATORIA DE PROCEDIMIENTOS, CONSAGRADA EN ALGUNAS LEGISLACIONES FORANEAS, PERMITE AL INTERESADO, ACTUAR ANTE UNA SOLA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, A LA CUAL LA LEY O EL REGLAMENTO, OTORGA COMPETENCIA ESPECIFICA O FACULTAD PARA DISPONER TAL ACUMULACION.

DE ESTE MODO, EL ORGANO QUE INSTRUYE EL PROCEDIMIENTO, REQUERIRA DE LOS OTROS, A LOS QUE CORRESPONDA ALGUNA INTERVENCION, POR SU VINCULACION EN LA MATERIA A QUE LA PETICION SE REFIERE, LOS INFORMES Y AUTORIZACIONES QUE SE PRECISEN.

ESTA FIGURA JURIDICA DE PROCEDIMIENTO DEBE, NATURALMENTE, ESTAR COMPLEMENTADA POR UNA CLARA NORMATIVA, QUE ASEGURE SU EXITO. NOS REFERIMOS, POR VIA DE EJEMPLO, AL ESTABLECIMIENTO DE PLAZOS PARA LA RESPUESTA DEL ORGANO REQUERIDO, A LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD REQUIRIENTE PARA QUE, UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO FIJADO, SIN QUE SE HAYA OBTENIDO LA RESPUESTA, PUEDA DICTAR UNA RESOLUCION, POSITIVA O NEGATIVA, SEGUN EL EFECTO QUE SE DE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO DEL ORGANO REQUERIDO. ESTA DECISION, PERMITIRA EL OTORGAMIENTO O RECHAZO DE LA SOLICITUD DEL ADMINISTRADO QUEDANDO, ASI, ABIERTO EL CAMINO PARA QUE EL INTERESADO EJERCITE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS O CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS, QUE LA LEY PUEDA FRANQUEARLE.

RESULTA DE INTERES, HACER NOTAR A LOS SEÑORES PARTICIPANTES, QUE EN NUESTRA LEGISLACION POSITIVA, EN EL DECRETO LEY N° 3.063, ENCONTRAMOS UN GERMEN DE LA FIGURA DE QUE NOS OCUPAMOS. ESTA DISPOSICION, FACULTA AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, PARA DICTAR NORMAS, DESTINADAS A TRASPASAR A LOS MUNICIPIOS LOS RECURSOS FINANCIEROS, HUMANOS Y MATERIALES, A FIN DE RADICAR EN EL NIVEL LOCAL, ALGUNAS PRESTACIONES QUE, EN LA ACTUALIDAD, SE

DAN POR SERVICIOS NACIONALES, E INCLUSO, REGIONALES. LO ANTERIOR, COBRA RELEVANCIA SI SE PIENSA, POR EJEMPLO, EN LAS AUTORIZACIONES PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS, U OTRAS SEMEJANTES, RESPECTO A LAS CUALES EL INTERESADO SOLO RECURRIRIA A LA MUNICIPALIDAD CORRESPONDIENTE, SIENDO OBLIGACION DE ESTA, LA REALIZACION DE TODO EL PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCION DE TALES LICENCIAS. PARA ESTE EFECTO, SE LE DOTARIA DE LAS FACULTADES NECESARIAS DESTINADAS A RECABAR, DE LOS OTROS ORGANISMOS VINCULADOS CON LA MATERIA, LOS INFORMES Y AUTORIZACIONES QUE SE PRECISEN, LOS QUE SE ENTENDERAN OTORGADOS UNA VEZ TRANSCURRIDO UN PLAZO, ESTABLECIDO POR LA LEY, SIN HABERSE RECIBIDO LA RESPUESTA DEL ORGANO REQUERIDO.

LA CONSAGRACION LEGAL DE LA ACUMULACION OBLIGATORIA DE PROCEDIMIENTOS, APARECE ASI, COMO UN EXCELENTE INSTRUMENTO DE DESBUROCRATIZACION, QUE PERMITIRA REDUCIR EL CONSIDERABLE NUMERO DE TRAMITES, QUE EL PARTICULAR SE VE HOY OBLIGADO A REALIZAR, DE SERVICIO EN SERVICIO, DE OFICINA EN OFICINA, EN VIRTUD DE PRECEPTOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS CONCEBIDOS EN UN ESQUEMA ESTATISTA YA SUPERADO.

PERMITIRA, ADEMAS, INCENTIVAR EL INTERES E INVERSION DEL PARTICULAR, EN ACTIVIDADES VITALES PARA EL DESARROLLO NACIONAL.

H) CONTROL DEL ACTO ADMINISTRATIVO - RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

EL CONTROL DEL ACTO ADMINISTRATIVO, A JUICIO DE ES TA COMISION NACIONAL, REVISTE UN DOBLE ASPECTO.

SIGNIFICA, POR UNA PARTE, LA TAREA PERMANENTE DE LA AUTORIDAD, EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO Y SE ORIEN TA AL RENDIMIENTO INTERNO DE LA PROPIA ADMINISTRACION, VELANDO POR SU CORRECCION, EFICACIA Y LEGALIDAD. POR OTRA PARTE, REFE RIDA ESTA TAREA AL INTERES DIRECTO DEL PARTICULAR, OTORGA A ESTE, LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS NECESARIOS, PARA HACER RESPETAR SUS DERECHOS Y LEGITIMOS INTERESES, QUE PUDIERAN VERSE DAÑADOS POR DECISIONES ILEGALES O INJUSTAS DE LA ADMINISTRACION, Y PA- RA EXIGIR LAS INDEMNIZACIONES POR LOS DAÑOS QUE, TALES ACTOS LE HAYAN OCASIONADO.

VISUALIZADA, DE ESTE MODO LA ETAPA ANTERIOR, LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CONSTITUIRIAN UNA SEGUNDA FORMA DE CONTROL, POS TERIOR Y SUBSIDIARIO QUE, INTERNAMENTE, REALICE EL ORGANO CO- RRESPONDIENTE. NO SON ESTOS, SIN EMBARGO, LOS UNICOS MEDIOS QUE, PERMITEN AL PARTICULAR ACTUAR EN CONTRA DE UN ACTO ILEGAL DE LA ADMINISTRACION. ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE OTROS PAISES, ESTABLECEN OTRAS VIAS, QUE HAN DEMOSTRADO SU EFICACIA, Y DE LAS CUALES, CABE DESTACAR LA CONOCIDA FIGURA DEL OMBUDSMAN.

SABEMOS QUE, TANTO LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS PROPIAMENTE TALES, QUE SE INTERPONEN ANTE LA ADMINISTRACION, COMO LOS RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS DE QUE CONOCE UN OR GANO JURISDICCIONAL, SON LOS MEDIOS QUE LA LEY FRANQUEA AL PARTICULAR, PARA OBTENER LA REVISION, MODIFICACION, REVOCACION O ANULACION DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, QUE LE AFECTA O PERJUDICA. EN EL PRIMER CASO, SE RESUELVE MEDIANTE UN ACTO ADMINISTRATIVO; EN EL SEGUNDO, POR UN ACTO JURISDICCIONAL.

ES OPORTUNO, HACER PRESENTE QUE, CONFORME A PRINCIPIOS DE SANA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SE POSTULA ENTREGAR AL CONO CIMIENTO DE LOS TRIBUNALES, QUE SE DETERMINEN, LAS RECLAMACIONES DE LOS PARTICULARES ANTE FALLAS DE LA ADMINISTRACION, REDUCIENDO AL MINIMO, LA DISCRECIONALIDAD FUNCIONARIA, PARA RE VISAR ACTUACIONES SUYAS, QUE LESIONEN INTERESES O DERECHOS DEL ADMINISTRADO.

LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, ESTA CONCIENTE DE LA DIFERENCIA DEL CAMPO DE ACCION EXISTENTE ENTRE EL RECURSO PROPIAMENTE ADMINISTRATIVO Y EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

NO OBSTANTE, CONSIDERANDO LA URGENTE NECESIDAD DE SOLUCION DEL PROBLEMA, AUN CUANDO ES TAREA QUE DEBERIA LEGISLARSE EN OTRO CUERPO LEGAL, CONARA CONSIDERA DE ABSOLUTA

NECESIDAD QUE EN ESTE SEMINARIO, SE ANALICE Y SE EMITAN CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RESPECTO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, PARA SER CONSIDERADAS ENTRE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY, QUE MOTIVA EL PRESENTE SEMINARIO.

1) IMPARCIALIDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO.

SE ESTIMA CONVENIENTE, QUE LA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, CONTENGA PRECEPTOS QUE ESTABLEZCAN CAUSALES DE RECUSACION, QUE EL ADMINISTRADO PUEDA HACER VALER FUNDADAMENTE.

ESTE TIPO DE NORMAS, SIMILARES A LAS CONTENIDAS EN LAS LEYES QUE REGULAN EL PROCESO JURISDICCIONAL, EN GRAN MEDIDA GARANTIZARIAN LA CONFIANZA PUBLICA EN RELACION CON LA IMPARCIALIDAD DE LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACION, QUE ES FACTOR FUNDAMENTAL DE FE JURIDICA, EN LA GESTION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

III - CONCLUSIONES.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA CHILENA, SE INSPIRA EN LA FILOSOFIA DEFINIDA POR EL SUPREMO GOBIERNO, A TRAVES DE LOS POSTULADOS CONTENIDOS EN LA DECLARACION DE PRINCIPIOS, EN EL OBJETIVO NACIONAL, EN LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, EN EL PLAN NACIONAL INDICATIVO DE DESARROLLO, EN LA DIRECTIVA PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y EN LOS PROGRAMAS MINISTERIALES ANUALES.

ES RECONOCIDO INTERNACIONALMENTE, QUE LA READECUACION DE LA ADMINISTRACION A LOS CAMBIOS PERMANENTES Y ACELERADOS DE NUESTRA ERA, ES UNA TAREA QUE PREOCUPA A TODOS LOS ESTADOS. NO ES UNA EMPRESA FACIL YA QUE, EL APARATO PUBLICO, SE CARACTERIZA TRADICIONALMENTE POR SU INERCIA Y POR LA LENTITUD DE SUS REACCIONES.

ESTE ES, EL DESAFIO QUE LOS DIFERENTES PAISES ENFRENTAN, UNOS CON MAYOR INTENSIDAD QUE OTROS, CON RESULTADOS NECESARIAMENTE DIFERENTES.

LAS METAS, DEFINIDAS POR LOS DISTINTOS GOBIERNOS, PARA LA ADAPTACION DEL SECTOR PUBLICO A LAS NUEVAS SITUACIONES, ES LO QUE SE HA DADO EN LLAMAR, LA REFORMA ADMINISTRATIVA, LA QUE TIENE MAYOR O MENOR AMPLITUD, SEGUN SEA LA CAPACIDAD Y VOLUNTAD DE CADA ESTADO.

ESTA INTENCION, HISTORICAMENTE. HA LOGRADO ESCASOS RE
SULTADOS EFECTIVOS Y REALES YA QUE, READECUAR LA ADMINISTRA
CION, EN SUS ASPECTOS ORGANICOS Y FUNCIONALES ES DE APARENTE
SENCILLEZ EN SU DEFINICION, PERO DE MUY DIFICIL MATERIALIZACI
CION, COMO LO DEMUESTRA EL CONOCIMIENTO DE PROCESOS SIMILA-
RES, REALIZADOS EN OTROS PAISES.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA CHILENA, TIENE FUNDAMENTADAS
BASES, PARA CONFIAR EN SU EXITO, YA QUE POCOS PAISES COMO EL
NUESTRO, REUNEN DOS FACTORES FUNDAMENTALES QUE AVALAN ESTE
PROCESO: LA VOLUNTAD POLITICA DEL GOBIERNO, REITERADA POR
S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, Y LA RECONOCIDA CAPACICI
DAD TECNICA NACIONAL, QUE ES DEBIDAMENTE UTILIZADA, MEDIAN-
TE LA ARMONIOSA CONJUGACION DE LAS RESPECTIVAS CAPACIDADES
DE LOS EXPERTOS CIVILES Y MILITARES, QUE PARTICIPAN EN ESTA
TAREA.

LAS ACCIONES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, QUE CONDUCI
CE TECNICAMENTE CONARA, SE APLICAN A LOS SECTORES (MINISTER
RIOS), A LAS INSTITUCIONES (SERVICIOS PUBLICOS, EMPRESAS
PUBLICAS Y OTRAS CORPORACIONES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTA
TADO), A LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, INCL
UIDO EL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL, Y A LAS INSTITU-
CIONES DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION, DE CARACTER REGIONAL,
PROVINCIAL Y LOCAL.

EN ESTE PROCESO GENERAL, DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, QUE LLEVA A CABO NUESTRO GOBIERNO, ESTA INSERTO EL OBJETIVO CENTRAL DE ESTE SEMINARIO.

LA PREPARACION DE LAS CONCLUSIONES, DESTINADAS A PROPONER LAS BASES Y CONTENIDOS DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DEBERA CONSIDERAR LA VOLUNTAD GUBERNAMENTAL, DE OBTENER EL MAYOR PERFECCIONAMIENTO POSIBLE DE LA GESTION ADMINISTRATIVA, SIN APEGARSE A FORMALISMOS TRADICIONALES, A TEORIAS O CONCEPCIONES QUE NO SE AVENGAN — SEAN ESTAS NACIONALES O FORANEAS — CON EL ESPIRITU DE RENOVACION DE NUESTRA SOCIEDAD Y DEL ESTADO DE CHILE, EN EL MARCO DEFINIDO PARA LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD.

EN RELACION CON ESTA MATERIA, EL SEÑOR JEFE DE ESTADO, HA INSTRUIDO A CONARA, PARA EVITAR LA REGLAMENTACION EXCESIVA, QUE CARACTERIZA A SISTEMAS ADMINISTRATIVOS TRADICIONALES Y BUROCRATIZANTES, QUE SE ESTAN CORRIGIENDO EN NUESTRO PAIS A TRAVES DE ESTE PROCESO DE MODERNIZACION. UNA REGLAMENTACION FRONDOSA, MATA LA INICIATIVA Y ENTORPECE LA ACCION. ADEMÁS, ANQUILOSA LOS ORGANISMOS RIGIDAMENTE SUJETOS A MOLDES Y FORMAS.

ES PRECISO TENER PRESENTE QUE, ES PREFERIBLE PROPONER NORMAS AMPLIAS Y GENERALES, QUE SIENDO SUFICIENTEMENTE PRECISAS Y PROTECTORAS DE LOS VALORES E INTERESES FUNDAMENTALES,

DEJEN ABIERTO EL CAUCE DE LA INICIATIVA CREADORA Y PERMITAN UNA RENOVACION CONSTANTE DE LAS TECNICAS Y PROCEDIMIENTOS.

EN ESTE ASPECTO, SE DEBE CONSIDERAR QUE LA ADMINISTRACION, NO SOLO DEBE CUIDAR DEL CUERPO SOCIAL, SINO TAMBIEN, DE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES, PROCURAR QUE SEAN RESPECTADOS, Y SOBRE TODO, QUE LA PROPIEDAD Y LA SEGURIDAD INDIVIDUAL NO SEAN INVADIDAS, PORQUE ELLAS SON VALORES FUNDAMENTALES DEL INDIVIDUO Y DE LA SOCIEDAD, Y CONSTITUYEN EL SOPORTE FUNDAMENTAL DEL PROGRESO Y DEL DESARROLLO DE LA NACION.

AL DECLARAR OFICIALMENTE INAUGURADO HOY ESTE SEMINARIO, ORGANIZADO POR CONARA, CON LA COLABORACION DE LAS NACIONES UNIDAS, SE CONFIA PLENAMENTE, EN QUE LAS JORNADAS QUE SE INICIAN, SERVIRAN PARA LLEGAR A POSITIVAS CONCLUSIONES. ESTAS, DEBERAN CONTRIBUIR TECNICAMENTE A LA ELABORACION DEL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR CONARA, PARA SER SOMETIDO A LA SUPERIOR APROBACION DEL SUPREMO GOBIERNO, EN EL CURSO DEL PRESENTE AÑO.

LA ACTIVA PARTICIPACION DE LOS EXPERTOS AQUI REUNIDOS, ES IMPORTANTE PARA OBTENER EN MEJOR FORMA, LA META FINAL DE PERFECCIONAR LA GESTION ADMINISTRATIVA, EN BENEFICIO DE TODA LA COMUNIDAD NACIONAL.

Santiago de CHILE, 05 de mayo de 1980.

ROBERTO SOTO MACKENNEY
General de Brigada
Ministro Presidente de CONARA

**SEMINARIO NACIONAL SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO

**Expone: ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
TCL (EM) de Ejército
Secretario Ejecutivo de CONARA
Coordinador General del Seminario**

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO
NACIONAL SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Expositor: Coordinador General del Seminario
y Secretario Ejecutivo de CONARA,
TCL. Don Alejandro González Samohod.

A. PRESENTACION.

Teniendo el Derecho una función reguladora y ordenadora del funcionamiento interno y externo de las Instituciones, su fundamento y razón de ser es la de introducir en los cambios recíprocos de bienes y servicios, una forma objetiva, precisa y definida.

Del mismo modo que un molde, así el derecho va moldeando las relaciones sociales, dándoles su propia forma: de este modo, impregna de orden a la vida colectiva, y orientará también, a las energías vivas de la comunidad hasta elevarse a su propia altura y a llevar grabada su marca específica. Pero no se trata de cualquier orden, sino de un orden de justicia, sin el cual no sólo no habría orden sino tampoco paz.

Ese orden de justicia, cuando se da en las relaciones entre Autoridad y ciudadano, existe en propiedad un Estado de Derecho, que asume especial relieve desde el instante mismo que el administrador se sujeta al derecho; y es que precisamente la Administración es la que está en contacto permanente, frecuente y reiterado con el ciudadano, al realizar concretamente en el cumplimiento de su función propia, toda esa enorme gama de servicios en bien de la comunidad, satisfaciendo las necesidades públicas; y hay un Estado de Derecho, cuando existe el convencimiento que no sólo el gobernado ha de regir su conducta por el Derecho, sino muy en especial, la propia Autoridad, sea como Gobernante, sea como Legislador, y sobre todo como Administrador.

En la época contemporánea la idea de Estado de Derecho, ha venido agregando nuevos instrumentos a fin de concretar la función administrativa no solo como garantizadora de las situaciones de los administrados, sino que además como una acción eficiente, ágil y eficaz al servicio de la comunidad destinatario final y real de su existencia.

En este orden de consideraciones, aparece un mecanismo que sirve de vínculo, no ya externamente, sino internamente a la Administración por medio del Derecho, y ello se concreta a través de la integración del propio ciudadano en el quehacer administrativo y por una procedimentación del actuar del administrador.

En conformidad al Objetivo Nacional y a la Declaración de Principios, el Supremo Gobierno de Chile ha ido concretando y perfeccionando el postulado de que la persona tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado, que

este debe estar al servicio de la persona y no al revés y que el fin del Estado y la función u oficio propio del gobernante es el bien común que exige respetar el principio de subsidiariedad, y supone por ende la aceptación y respeto del derecho de propiedad privada -con la idea insita de su función social- y de la libre iniciativa en el campo de lo económico. En función de esta orientación superior el actual Gobierno ha asumido la misión trascendental de reencauzar las instituciones políticas y administrativas del país por el camino del respeto irrestricto al Derecho y a la legalidad. En función a esta premisa S.E., el Presidente de la República instruyó a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, en los Programas Ministeriales para 1980, en el sentido de proponerle en el curso de este año, un proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, en el marco integral definido para la Reforma Administrativa del país, destinada a asegurar una actuación administrativa que esté de acuerdo con las exigencias y el rol que corresponde a un Estado.

Para estos efectos CONARA estimó del mayor interés, convocar este Seminario, con la colaboración de Naciones Unidas, y con la participación de calificados académicos y expertos para que analizaran y propusieran las bases y recomendaciones que deberían tenerse presente para preparar este cuerpo legal.

En base a las orientaciones del señor Ministro Presidente de CONARA GDB. Don Roberto Soto Mackenney, a la luz de las exposiciones de los ponentes y del análisis exhaustivo de los distintos temas realizados en las sesiones de trabajo de este Seminario, se han elaborado fundamentadas proposiciones y recomendaciones sobre las siguientes premisas:

- Función de la administración y función jurídica, esto es, vinculada a derecho, básica y primordial, es la de asegurar una eficaz y oportuna satisfacción de las necesidades sociales que en un momento determinado el Estado estima de su deber hacerlo y lo hará, por medio de decisiones y medidas que tienen por fin esa concreta satisfacción de bien público en beneficio de todos y cada uno de los ciudadanos.

- Es para la satisfacción de todos los miembros de la comunidad nacional, que se realizan las tareas concretas de la Administración.

- La variada y compleja actividad que cumple la Administración, para ser eficaz y oportuna, ha de estar sujeta a ciertos cauces formales, que aseguren su justa y oportuna expresión, manifestada en el Derecho, que asegurará que se complementen estos supuestos en un común denominador: justicia.

Solución eficaz, oportuna y justa son las metas de todo actuar de la Administración, el que significará la real satisfacción de las necesidades públicas.

- Cabe señalar dos aspectos claramente diferenciados que deben caracterizar al procedimiento administrativo:

° Uno, garantizador que es la razón misma de ser un "procedimiento", en el sentido de conjunto de medios destinados a asegurar la efectividad de los derechos de las personas; y

° Otro, de eficacia, en la acción, destinado a regularla racionalmente por medio de normas tendientes a un fin y con unidad de efecto.

Aunque aparentemente, "garantía" y "eficacia" parecen ser dos nociones contrapuestas, la síntesis enriquecedora de ambas es la mejor prueba de la existencia de "procedimientos administrativos".

- La síntesis anteriormente definida da prácticamente los fundamentos de esta normación procedimental administrativa:

° Existe en ello una protección del interés general: en este aspecto es oportuno recordar que la Administración no tiene un interés propio, desde un punto de vista jurídico; su interés es el interés propio de la comunidad: el Bien Común. La ritualidad impuesta al acto administrativo no está en favor de una u otra parte del procedimiento, sino en la decisión misma, cuya corrección y acierto, madurez y justicia, es el fin que se pretende lograr a través de una eficiente y eficaz Administración.

° Existe en ello una organización racional para la adopción de decisiones:

. El procedimiento administrativo representa una forma de simplificación del actuar de la Administración, evitando esfuerzos innecesarios a la autoridad y al funcionario, uniformando prácticas acertadas en la acción administrativa. Es racionalizar hábitos de eficiente gestión, por

medio de una adecuada ordenación. En efecto, en las organizaciones burocráticas modernas no existe posibilidad, de obtener productividad, economía y desburocratización, sin ordenar racionalmente - o sea normalizando - las actuaciones de los agentes públicos.

. Son los propios administrados, quienes más se benefician, si existe una correcta, justa y eficiente Administración. No se debe olvidar que el Estado está consustanciado, desde la cúspide hasta su base con esa verdad tan simple y tan profunda, de que el éxito del gobernante depende en no poca medida de una efectiva administración, lo que concita el concenso de los gobernados.

. El ciudadano ve al Estado, al Poder, no tanto como legislador o juez sino como Administrador. Es evidente que en todos los países, una gran parte de insatisfacción de la comunidad, pueden nacer no tanto de las grandes líneas de acción política, sino como sobre todo de pequeñas, numerosas y constantes ineficacias que a diario el ciudadano puede sufrir por la acción funcionaria, por actuaciones inoportunas, por decisiones arbitrarias, por dilaciones injustificadas, incluso por falta de capacidad de decisión, por defecto en las prestaciones de servicio e incluso por trato inadecuado al usuario.

. La eficiencia administrativa no sólo economiza medios y ahorra tiempo, sino también representa un valioso medio para acercar al particular a los gobernantes, y lograr el asentimiento y colaboración de éstos en la gestión, que de consuno, debe realizarse en pro de la satisfacción de las necesidades de la comunidad y del logro de los objetivos definidos para alcanzar el bienestar general.

° Es de interés anotar, además, que esta normativa representa una protección de los usuarios de los Servicios Públicos o beneficiarios de ellos, ya que una oportuna y eficiente actuación de la Administración tiene como destinatario natural y exclusivo, a las propias personas que conforman la sociedad.

A fin de evitar la arbitrariedad de la Administración, frente a los usuarios, aparece como fundamental la protección jurisdiccional de los administrados y la Justicia como supremo garante de los derechos y libertades esenciales del individuo, en un Estado de derecho.

Como complemento de la protección jurisdiccional, aparece necesario, el procedimiento administrativo como un eficaz instrumento, para asegurar el respeto y la integridad de los derechos de los administrados.

Un adecuado procedimiento administrativo representa el medio más perfeccionado para asociar al ciudadano al quehacer común: escuchando sus peticiones, estudiándolas con detención, informándose con todos los interesados, promoviendo su colaboración, panderando los intereses contrapuestos y, en fin, decidiendo como autoridad, con pleno conocimiento de la realidad, y con la adecuada comprensión, de lo resuelto, de parte de quienes van a ser los directos destinatarios de la decisión.

Es, además, escuela enriquecedora en la formación ciudadana, creando solidad e integrando en las tareas de interés general a la comunidad toda, evitando la errada concepción de considerar que bien común y bien particular, autoridad y ciudadano, administración y administrado, son términos irreconciliables, posiciones contrapuestas, incapaces de una síntesis integradora.

Síntesis ésta, que no diluye a la autoridad, cuya misión es la búsqueda y concreción del bien común, consciente de estar gobernando personas, por lo que la mayor eficacia de su acción de servicio, se dirige a la racionalidad del hombre, buscando la adhesión de su inteligencia para integrarlo a la tarea común, que en definitiva, va en su propio y único bien. Por esto, es natural, que el ciudadano se asocie, colabore, no sea ajeno, a la gestión administrativa como miembro de la comunidad.

- En resumen: procedimentalizar es eficacia; es oportunidad; pero sobre todo, es respeto a la racionalidad y libertad del ser humano, pues es confiar en su natural aptitud para progresar, para elevarse, para desarrollar sus virtualidades, para integrarse a la tarea común de nuestro Gobierno, de hacer juntos una Patria grande, justa y fraterna.

Estas premisas fundamentales han orientado las propuestas y recomendaciones que el presente Seminario ha diseñado como bases para la preparación por CONARA de una Ley General de Procedimiento Administrativo, y que se exponen a continuación.

B. PROPUUESTAS Y RECOMENDACIONES

PRIMERA

: Se estima no sólo conveniente sino también necesario la existencia de una Ley de Procedimiento Administrativo, que supondría un importante avance en el perfeccionamiento del Estado de Derecho, al mismo tiempo que puede contribuir muy ampliamente a mejorar la eficacia de la actuación administrativa.

SEGUNDA

: Tema previo, cuya correcta aplicación facilitará el éxito de la norma que se proyecta, es la determinación precisa del ámbito de aplicación. En relación con este punto, se recomienda lo siguiente:

- a) La Ley proyectada debe aplicarse a los organismos de la Administración del Estado y a aquellas personas que actúen en el ejercicio de potestades jurídico-administrativas.
- b) La actuación administrativa del Poder Judicial y del Congreso Nacional no deben quedar sometidos a la Ley de Procedimiento Administrativo.

TERCERA

: La futura Ley debe concebirse como una normación general reguladora de la actuación de la Administración Pública, es decir, como una Ley que, sin ser de rango constitucional, orienta, preserva y economiza el correspondiente grupo normativo. Ello porque incorpora sólo aquellas cuestiones y soluciones que tienen una mayor vocación de permanencia, evitando aquellas otras que pueden tener un carácter puramente fugaz o anecdótico. Consecuentemente, serán las normas legales y reglamentarias que han de complementarla las que sucesivamente han de ir realizando la necesaria y concéntrica aproximación al supuesto de hecho.

CUARTA

: La Ley de que se trata, debe evitar en lo posible el rigorismo de los procesos judiciales, contruidos sobre el principio de la preclusión procesal. Esto debido a la variedad ingente de fines y a la aceleración continua de las mutaciones sociales del mundo actual, que hace imposible prever y regular un cauce determinado y preciso para todas y cada una de las múltiples actuaciones administrativas. En consecuencia, sólo debe regularse de forma rígida y completa la tramitación procesal con vistas a la consecución de un fin público,

en aquellos casos en que ello resulte indispensable, porque de otro modo no podría alcanzarse dicho fin o éste se cumpliría tarde o deficientemente. Pero, cuando no concurren tales circunstancias, el instructor del procedimiento debe tener la necesaria libertad de acción para emplear sólo aquellos trámites que sean absolutamente ineludibles para conseguir conjugar la necesaria eficacia administrativa con el respeto a los intereses y derechos de los particulares. A cuyo fin utilizará las pautas que para cada herramienta procesal (prueba, audiencia, informes, etc) establezca esta ley, la cual viene así a ser a modo de un depósito en que el operador jurídico puede encontrar siempre el instrumental adecuado o los principios que permitan su creación. De manera que utilizará todos, algunos, o uno solo de esos instrumentos según lo que exijan las circunstancias de cada caso.

QUINTA

- : En consecuencia, las normas sobre iniciación, desarrollo, terminación u ordenación del procedimiento que, de acuerdo con la propuesta anterior, se considere oportuno incluir en la Ley no deben verse como un procedimiento común o general al modo del juicio ordinario de nuestro Código de Procedimiento Civil. Por el contrario, hay que insistir en que la Ley debe huir deliberadamente de esta construcción. La contraposición entre procedimiento general y especial donde deberá buscarse será en cada uno de los concretos sectores de la actuación administrativa, al enfrentarnos con el ejercicio de una determinada potestad administrativa.

SEXTA

- : Se estima que, en todo caso, la Ley no puede omitir la formulación de determinados principios y reglas relativos a la revisión del acto administrativo y a su ejecución.

SEPTIMA

- : El objetivo de una administración ágil y eficiente es inseparable de su vinculación al derecho, que es el instrumento privilegiado para garantizar aquel fin, en armonía con los derechos de los administrados. En este sentido hubo acuerdo de postular la inclusión de los siguientes principios básicos, que la Ley debería contener, alrededor de tres pilares: la legalidad objetiva; la responsabilidad del administrador y la garantía de los derechos de los administrados.

a) Debido proceso, que a su vez implicaría los siguientes elementos:

- Derecho a ser oído, para lo cual la Administración debe comunicar al interesado, por los medios idóneos, los actos de procedimiento que puedan afectarlo;
 - Derecho a ofrecer, producir y controlar la prueba por el administrado;
 - Consideración y resolución expresa por la Administración de los argumentos y cuestiones propuestas, en cuanto sean conducentes;
 - Motivación de las decisiones administrativas. Respecto a este punto, ampliamente debatido, se propone que la obligación de motivar se regule en términos suficientemente flexibles a fin de hacer compatible las necesarias garantías del particular con la eficacia de la actuación administrativa. Sobre la base del Derecho comparado podría adoptarse una fórmula concebida en estos o parecidos términos:
- * "Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho:
- Los actos que limiten derechos subjetivos.
 - Los que resuelvan recursos.
 - Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
 - Aquellos que deban serlo en virtud de disposiciones legales;
 - y
 - Los acuerdos de suspensión de actos que hayan sido objeto de recurso.
- Imparcialidad del instructor, garantizada en un sistema reglado de impugnancias y recusaciones y a través de la separación de las funciones del instructor y sancionador, en el procedimiento disciplinario.

b) Publicidad, que podría expresarse así:

Los actos de las autoridades administrativas deberían ser públicos correspondiendo a la Ley garantizar el acceso a los documentos necesarios para una adecuada información y defensa, con las excepciones que la Ley señale en consideración a situaciones de carácter especial.

- c) *Informalismo pro-administrativo, que podría concretarse en los dos siguientes principios:*
- *La omisión de trámites no esenciales no invalidará el acto de que se trate, con tal que aquella no produzca indefensión del interesado.*
 - *La duda razonable acerca de si un acto del particular del cual dependa la extinción de su derecho, ha sido o no realizado dentro de plazo, deberá interpretarse en el sentido más favorable a la subsistencia de la acción correspondiente.*
- d) *Inquisitivo o de oficialidad, en el sentido de que la impulsión del procedimiento compete esencialmente a la Administración, sin perjuicio de la intervención obligatoria o facultativa de los interesados en los procedimientos que la ley determine.*
- e) *Participación, en especial en la etapa de formación de la voluntad administrativa.*
- f) *Escrituración como norma general, sin perjuicio de establecer excepciones, en el ámbito de las normas internas de servicio, en beneficio de la agilidad del procedimiento, siempre y cuando los derechos de los interesados eventualmente afectados queden debidamente salvaguardados por la vía de los recursos.*
- g) *Gratuidad, de forma que la intervención en el procedimiento no podrá devengar costas en perjuicio del interesado.*
- h) *Legalidad objetiva. En el sentido de que toda la actividad de la administración debe estar dirigida a establecer la verdad material por sobre la meramente formal.*
- i) *Responsabilidad, distinguiendo la civil, administrativa o penal de los funcionarios de la extracontractual de la Administración.*
- j) *Economía, celeridad, eficacia; tres principios que sirven de contrapunto ineludible a los precedentes, y que contribuyen a equilibrar el fiel de la balanza. En este punto, se hace preciso, también,*

prever diversos mecanismos -reducción de trámites, acortamiento de plazos, etc.- que permitan afrontar las situaciones en que la administración no sólo debe actuar con rapidez sino con urgencia, su -puestos éstos en que se da una incompatibilidad entre el procedimiento previsto y el fin a alcanzar, cuando esa incompatibilidad surge precisamente por razón de tiempo.

OCTAVA

- : Si bien existe consenso en la doctrina nacional y en el Derecho comparado, en cuanto a la naturaleza, sentido y alcance que cabe atribuir al acto administrativo, que en Chile toma las formas de Decreto Supremo o Resolución -acto formal declarativo, creador, modificador o extintor de derecho objetivo o subjetivo, imponentor de cargas- se recomienda no incluir una definición de acto administrativo, en atención a considerarse que la Ley debe tener un contenido práctico, dinámico, y una redacción comprensible para todo usuario de un servicio público.

No obstante, existe consenso en estimar que son actos administrativos terminales, dentro del Derecho chileno, los Decretos Supremos y las Resoluciones de los Jefes de Servicios.

NOVENA

- : Los efectos propios del acto administrativo derivan de sus cualidades de imperatividad o irrectroactividad.

En efecto, el acto administrativo terminal, debidamente tramitado, y publicado o notificado, se impone con fuerza obligatoria, tanto a los particulares, cuanto a los funcionarios, en términos que de no ser observados sus mandatos la Administración puede hacerlo ejecutar conforme a Derecho y, en caso de inobservancia funcionaria hacer efectiva la responsabilidad administrativa.

Que, en efecto, debe entenderse que el acto administrativo de particular aplicación, cobra vigencia a contar de su notificación.

DECIMA

- : Como consecuencia de lo anterior, hubo consenso en estimar que la regla general en el procedimiento administrativo, sería que la impugnación no tendría efectos suspensivos, salvo que la suspensión se solicitare fundada en que el mantenimiento del acto acarrearía daños irreparables, y así lo dispusiere el órgano competente.

- DECIMOPRIMERA : Del carácter público del acto administrativo totalmente tramitado, se desprende una presunción legal de validez.
- DECIMOSEGUNDA : Del principio de la legalidad se deriva el principio de la irrecto actividad de los efectos del acto administrativo conforme al cual to do acto surte efectos para lo futuro salvo tratándose de los actos declarativos.
- DECIMOTERCERA : Los efectos de los actos administrativos pueden extinguirse por la vía natural o provocada.
- Que las causales de extinción provocada que deberán encontrarse reguladas en una Ley de Procedimiento Administrativo, son la revocación, la invalidación o de la caducidad en su caso.
- En todo caso, los actos declarativos o constitutivos de derecho, y los actos correctivos disciplinarios, sólo podrán extinguir se por la vía de la invalidación o de la caducidad en su caso.
- DECIMOCUARTA : Deben especificarse las causales y los efectos de la nulidad absoluta o de pleno derecho.
- a) Entre las causales deben incluirse, por lo menos, la incompetencia absoluta y la omisión total del procedimiento establecido.
- b) Entre los efectos, deben regularse la convalidación y la suspensión del acto.
- DECIMOQUINTA : Exigencias de tiempo obligaron a reducir a los límites indispensables el debate sobre diversas actuaciones administrativas de iniciación, desarrollo, terminación y ordenación cuya tipificación legal ha de proporcionar al operador jurídico un arsenal de instrumentos que le permitirán -según quedó dicho más arriba- enfrentarse con cualquier posible forma de actuación administrativa. No obstante, parece haber coincidencia:
- a) En la necesidad de regular la llamada presentación indirecta de escritos y documentos administrativos.

- f) La técnica del silencio positivo podría ser también utilizada en los supuestos del ejercicio de funciones de supervigilancia o control de órganos superiores sobre los inferiores. En los ordenamientos en que así se haya previsto se ha conseguido por esta vía introducir un factor importantísimo, tendiente a imprmir al obrar administrativo la necesaria y conveniente agilidad y eficacia.
- g) En relación con el silencio positivo es necesario prever las consecuencias del mismo respecto de terceros.

DECIMOSEPTIMA : Los recursos administrativos que se propone se establezcan son el de reposición y el jerárquico, con calidad de recursos ordinarios, y el de revisión, con calidad de extraordinarios. Debe asimismo, preverse la posibilidad de solicitar aclaración de actos cuyo contenido o alcance suscite dudas al interesado.

Con respecto a los recursos especiales que contemple el ordenamiento jurídico chileno se deberá estudiar su posible derogación para hacer aplicables a las situaciones allí contempladas los recursos de la Ley de Procedimiento.

DECIMOCTAVA : El procedimiento del recurso debe ser contradictorio, teniendo la Administración obligación de resolver y debiendo motivarse la resolución.

DECIMONOVENA : La resolución del recurso jerárquico debe poner fin a la vía administrativa, sin que pueda existir un posterior recurso de esta naturaleza, a fin de evitar que la vía administrativa se alargue innecesariamente.

VIGESIMA : En los recursos contra actos sancionadores no podrá la Administración alterar desfavorablemente para los recurrentes la situación jurídica particular derivada de la resolución impugnada.

VIGESIMOPRIMERA : El tema de los plazos en relación con los recursos administrativos presenta dos aspectos distintos que exigen soluciones diversas:

- b) En regular -con las necesarias limitaciones que imponen la seguridad nacional o la intimidad de las personas- el acceso de los particulares a los documentos administrativos.
- c) En que la valorización de la prueba debe ser en el procedimiento administrativo integral o de conjunto, siendo la Administración o el particular, según los casos el que debe correr con la carga de la prueba.
- d) La terminación expresa del procedimiento administrativo podrá tener lugar o bien mediante pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, o bien mediante la aceptación del desistimiento de la acción, la renuncia del derecho o la declaración de caducidad.

DECIMOSEXTA

: Deben instrumentarse los adecuados mecanismos para defender al particular frente a la inactividad formal de la Administración esto es lo que en la técnica jurídica se llama silencio administrativo. En relación con tan fundamental tema, se recomienda:

- a) Declarar rotundamente la obligación de resolver que tiene la Administración.
- b) A la falta de respuesta de la Administración frente a las peticiones del particular debe atribuírsele como regla general un valor o efecto negativo.
- c) En los supuestos de licencias, autorizaciones o aprobaciones administrativas cuyo otorgamiento sea requisito previo para el ejercicio de ciertos derechos, el silencio de la Administración debe ser valorado en sentido positivo.
- d) Debe, sin embargo, consignarse una regla cautelar que impida que por la vía del silencio positivo se puedan adquirir derechos o facultades contrarios al ordenamiento jurídico.
- e) En establecer el amparo por mora de la Administración en el transcurso mismo del procedimiento administrativo.

- a) En primer lugar, el plazo para recurrir. Debe evitarse la excesiva brevedad de éste a fin que lo que es una garantía no se transforme, por el juego de la preclusión, en una trampa para el interesado.
- b) En segundo lugar, el plazo para resolver. Aquí, en cambio, y como regla general, debe establecerse un tiempo breve de tramitación.

VIGESIMOSEGUNDA : La Ley deberá exigir para el recurrente el haber sido afectado en cualquier forma por el acto recurrido.

VIGESIMOTERCERA : Las causales por las que se podrá recurrir a través de los recursos ordinarios son las infracciones al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Además ellos se pueden interponer por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

VIGESIMOCUARTA : La autoridad administrativa, conociendo de un recurso contra un acto, puede invalidarlo, no obstante haberse tomado razón del mismo por la Contraloría General de la República, cuando la ilegalidad del acto se funde en antecedentes que no han sido tenidos a la vista durante dicho trámite.

VIGESIMOQUINTA : El agotamiento previo de la vía administrativa será necesario para la interposición de la acción contencioso administrativa.

VIGESIMOSEXTA : Debe consignarse expresamente la posibilidad de utilizar las acciones interdictales de nuestro Código de Procedimiento Civil y el Recurso de Protección contemplado en las Actas Constitucionales, como medios eficaces de defensa frente a la llamada vía de hecho.

VIGESIMOSEPTIMA : Cuestión delicada, sobre la que no se ha logrado una opinión unánime es la de si debe tener la Administración la prerrogativa de la revisión de oficio o si debe ser el juez el que en todo caso, a petición de la Administración y con intervención de los posibles afectados, declare la adecuación o no a Derecho del acto administrativo. No obstante, si se estimara conveniente incorporar la referida prerrogativa, sería necesario instrumentar las oportunas garantías que impidan un uso arbitrario de esta prerrogativa revisora.

- VIGESIMO OCTAVA : En materia de conflictos de competencia se estima que, si bien la tramitación pertinente es materia de la Ley que se proyecta - y en este punto el Derecho comparado marca orientaciones de interés -, la especificación de los órganos que hayan de resolver aquellos quizá debiera reservarse a la Ley Orgánica actualmente en estudio.
- VIGESIMO NOVENO : En relación con el importante tema de la delegación parece conveniente :
- a) Admitir con carácter general la posibilidad de delegar;
 - b) Considerar la conveniencia de admitir o no la posibilidad de subdelegar, según en qué casos;
 - c) Declarar la posibilidad de revocar en todo caso;
 - d) Dejar libre al delegante de toda responsabilidad que pueda derivarse de la actuación del delegado;
 - e) Considerar - a efectos del recurso jerárquico - al delegante como superior jerárquico del delegado.
- TRIGESIMO : La sustitución interorgánica cuenta con valiosos precedentes en los artículos 4º y 39º de la Ley de Municipalidades.
- TRIGESIMO PRIMERA : La avocación puede admitirse, aunque quizá deba meditar sobre la conveniencia o no de generalizar esta institución.
- TRIGESIMO SEGUNDA : Debe regularse el tema del llamado auxilio administrativo. El Derecho comparado ofrece orientaciones aprovechables en este punto.
- TRIGESIMO TERCERA : Una Ley de Procedimiento Administrativo quedaría inconclusa y sus disposiciones corren el grave riesgo de ser letra muerta, en lo que respecta a la protección de los derechos de los particulares, si ella no se encuentra complementada con una Ley de lo contencioso-administrativo. Es por ello que sería conveniente

que se legisle simultáneamente sobre tan importante materia.

- TRIGESIMOCUARTA : Existe consenso en estimar que debe contemplarse una acción contencioso-administrativa destinada a impugnar, por no conformarse a derecho, los actos u omisiones de las autoridades políticas o administrativas y destinadas también a obtener el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, indemnización de perjuicios por actos ilegales y por actividad material de la Administración y en general cualquiera otra declaración conducente al pleno ejercicio de derechos lesionados.
- TRIGESIMOQUINTA : Se estima por otra parte, que la acción contencioso-administrativa debe ser conocida por los Tribunales Ordinarios de Justicia.
- TRIGESIMOSEXTA : La futura Ley de Procedimientos Administrativos debe contemplar disposiciones que aseguren que la ejecución de las sentencias pronunciadas contra la Administración se llevará a cabo por ésta.
- TRIGESIMOSEPTIMA : Supuesto que la actividad de la Administración, a través de sus agentes, tiene como finalidad el interés general, es lógico que si ella causa daños a la persona o bienes de los administrados debe indemnizarlos conveniente y oportunamente, salvo el caso de fuerza mayor, y al margen de la licitud o ilicitud del acto originador del daño y de la presencia o ausencia de una falta que sea imputable al agente.
- TRIGESIMOOCCTAVA : En relación con las llamadas decisiones cuasijurisdiccionales hay que dejar definitivamente claro que los órganos que las emiten son administrativos y que, en consecuencia sus actos son revisables en vía contencioso-administrativa. En caso contrario, sus funciones deben transferirse lisa y llanamente al Poder Judicial.

RECOMENDACION FINAL:

Se recomienda, por último, la constitución de una reducida Comisión que, bajo la dirección de CONARA y en base a las conclusiones y recomendaciones que preceden, prepare, en un plazo breve, el anteproyecto de la Ley General de Procedimiento Administrativo de la República de Chile, destinada a cumplir las dos metas esenciales de la racionalización que se indican: agilizar la gestión administrativa y proteger al usuario ante posibles excesos, dilaciones injustificadas o falta de respuestas oportunas de la Administración, en cumplimiento a lo dispuesto a CONARA por S.E. el Sr. Presidente de la República en los Programas Ministeriales 1980.

SANTIAGO, Mayo 10 de 1980.-

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
TCL (EM) de Ejército
Secretario Ejecutivo de CONARA

NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE
(DECRETO LEY N° 3.464 de 11.08.80). SUJETA A RATIFI-
CACION PLEBISCITARIA EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1980, DE
ACUERDO A LO DISPUESTO EN EL DECRETO LEY N° 3465 DE
12 DE AGOSTO DE 1980.

=====

DIARIO OFICIAL

DE LA REPUBLICA DE CHILE

343.-

Núm. 30.738
Año CIII - Nº 159.975 (M. R.)

Santiago, Lunes 11 de Agosto de 1980
Edición de 24 páginas

Ejemplar del día \$ 12,50 + IVA: Total \$ 13,90
Atrásado \$ 25,00 + IVA: Total \$ 30,00

SUMARIO

JUNTA DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE CHILE

DECRETOS LEYES

MINISTERIO DEL INTERIOR

Decreto ley número 3.461.—
Aprueba nueva Constitución
Política y la somete a ratifi-
cación por plebiscito. ... 3261

DECRETOS SUPREMOS

MINISTERIO DE HACIENDA

Superintendencia de Compa-
ñías de Seguros, Sociedades
Anónimas y Bajas de
Comercio

Extracto de resolución nú-
mero 327-S, de 1980, que
aprueba reforma de estatutos
de "Viviendas Económicas El
Mundo Rencoret S.A.". ... 3275

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

Resolución número 108.—
Autoriza a Sociedad Desvivi
Rienzo Ltda. para ampliar el
alcance general de depósito que
indica. ... 3273

Resolución número 104.—
Autoriza a Sucesión Alberto
Correa Monti para constituir
alcance general de depósito
que señala. ... 3275

Banco Central de Chile

Secretaría General

Acuerdos adoptados por el
Comité Ejecutivo del Banco
Central en su sesión Nº 1.343,
celebrada el 6 de Agosto de
1980. ... 3275

Servicio de Impuestos Internos

VIII Dirección Regional

Resolución número 1.943
exenta.— Autoriza uso de má-
quina timbradora de Impues-
tos del DL. 618 y pago de co-
tribuciones por ingreso inmen-
sual de dinero en Tesorería a
Francisco Molina Valdés. ... 3277

los del DL. 618 y pago de co-
tribuciones por ingreso inmen-
sual de dinero en Tesorería a
Francisco Molina Valdés. ... 3277

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

SUBSECRETARIA DE TRANSPORTES

Secretaría Regional Ministerial
VIII Región

Extracto de resolución nú-
mero 307, de 1980, que autori-
za al señor René San Martín
España para efectuar servicios
de transportes de pasajeros
que indica. ... 3277

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

SUBSECRETARIA DE PREVISION SOCIAL

Decreto número 83.— Agra-
da el artículo que indica al
Reglamento General de Préstamos
Hipotecarios, contenido
en el decreto supremo Nº 148,
del Ministerio del Trabajo y
Previsión Social. ... 3278

ESCRITURAS SOCIALES

Declaración. Bardo Weiss
Jorge y otros. ... 3278

"Audio Video Service Limita-
da", "Servicios Forestales Li-
mitada", "Inmobiliaria Edifi-
cio Antel Aiken Limitada",
y Clínica Médica Quin's Re-
gión E. P. A. Limitada. ... 3278

"Navarra Mar-Chile Limita-
da", "Central de Almaceni-
mientos para la Hostelería Li-
mitada", "Distribuidora Co-
mercial Atredondo (Rancagua)
Limitada" y "Vinícola
Concha Limitada". ... 3279

"Domusque y Kolbach
Ltda.", "Walyra Chilea Si-
stemas de Filancia Limitada",
"Comercial Castilla Ltda.",
"Sociedad de Profesionales
Bachueci, Donoso, Figueroa y
Compañía Limitada", "Lec-
mann y Larrain Limitada",
"Inmobiliaria Las Debasas Li-
mitada", "Entretenimientos Nor-
te-Sur Limitada", "Arquitectu-
ra y Construcciones Arctico
Limitada" y "Luz Castro Pa-
checo y Mardones 847 Do-
minguez Limitada. ... 3280

"Exportadora Curmán Limi-
tada", "Agrícola Trinidad Li-
mitada", "Pares, Codd, y Li-
mitada", "Alumera Limitada"

y "Constructora Alces Limita-
da". ... 3281

"Rosa y Jacob Limitada",
"Sociedad Importadora A. I. E.
Limitada", "Agencia de Adu-
na Miguel de la Fuente y Cia.
Ltda." y "Comercial Los Lo-
nes Limitada". ... 3282

"Transporte CAVICE Limi-
tada", "Sociedad Comercial e
Industrial Pamplona Ma-
lora Limitada", "Sociedad
Zúñiga y Urbe Limitada" y
"Inversiones de Renta Párravi
Limitada". ... 3283

"Sociedad Internacional de
Transporte Integral Limi-
tada", "Vitorre y Compañía Li-
mitada", "Alejandro Sturen y
Compañía Limitada" y "So-
ciedad Sotillo Limitada" (rec-
tificación). ... 3284

Muertes presentadas de: Rosa
Ester Arce Parra y Juan de
Dios Leon Barria y Cristina
Jeria Soto.

Actas de: Corporación Na-
cional Forestal, Servicio Na-
cional de Obras Similares
(2) y Ministerio de Obras Pú-
blicas (4).

JUNTA DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE CHILE

DECRETOS LEYES

Ministerio del Interior

APRUEBA NUEVA CONSTITUCION POLITICA Y LA SOMETE A RATIFICACION POR PLEBISCITO

Núm. 3.461.— Santiago, 6 de Agosto de 1980.— Visto: Lo dispuesto en los decretos leyes N.ºs. 1 y 125, de 1973; 337 y 788, de 1974; y 931, de 1976. La Junta de Gobierno de la República de Chile, en ejercicio de la potestad constituyente, ha acordado aprobar como nueva Constitución Política de la República de Chile, sujeta a ratificación por plebiscito, el siguiente

DECRETO LEY:

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

CAPITULO I

Bases de la Institucionalidad

Artículo 1.º— Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todas y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Artículo 2.º— Son emblemas nacionales la bandera nacional, el escudo de armas de la República y el himno nacional.

Artículo 3.º— El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. La ley propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada.

Artículo 4.º— Chile es una república democrática.

Artículo 5.º— La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

Artículo 6.º— Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

Artículo 7.º— Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni

grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale.

Artículo 8.º— Todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propaguen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases, es ilícito y contrario al ordenamiento institucional de la República.

Las organizaciones y los movimientos o partidos políticos que por sus fines o por la actividad de sus adherentes tiendan a esos objetivos, son inconstitucionales.

Corresponderá al Tribunal Constitucional conocer de las infracciones a lo dispuesto en los incisos anteriores.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la ley, las personas que incurran o hayan incurrido en las contravenciones señaladas precedentemente no podrán optar a funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, por el término de diez años contado desde la fecha de la resolución del Tribunal. Tampoco podrán ser rectores o directores de establecimientos de

Pág. dos

(3202)

educación ni ejercer en ellas funciones de enseñanza, ni explotar un medio de comunicación social o ser directores o administradores del mismo, ni desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones, ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo.

Si las personas referidas anteriormente estuviere en la fecha de la declaración del Tribunal, en posesión de un empleo o cargo público, sea o no de elección popular, lo perderán, además, de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto, no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso cuarto.

La duración de las inhabilidades contempladas en este artículo se elevará al doble en caso de reincidencia.

Artículo 9º.— El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos.

Una ley de quórum calificado determinará las conductas terroristas y su penalidad. Los responsables de estos delitos quedarán inhabilitados por el plazo de quince años para ejercer los empleos, funciones o actividades a que se refiere el inciso cuarto del artículo anterior, sin perjuicio de otras inhabilidades o de las que por mayor tiempo establezca la ley.

No procederá respecto de estos delitos la amnistía ni el indulto, como tampoco la libertad provisional respecto de los procesados por ellos. Estos delitos serán considerados siempre comunes y no políticos para todos los efectos legales.

CAPÍTULO II

Nacionalidad y ciudadanía

Artículo 10.— Son chilenos:

1º.— Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena;

2º.— Los hijos de padre o madre chilenos nacidos en territorio extranjero, hallándose cualquiera de éstos en actual servicio de la República, quienes se considerarán para todos los efectos como nacidos en el territorio chileno;

3º.— Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, por el solo hecho de acercarse por más de un año en Chile;

4º.— Los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley, renunciando expresamente a su nacionalidad anterior. No se exigirá esta renuncia a los nacidos en país extranjero que, en virtud de un tratado internacional, conceda este mismo beneficio a los chilenos.

Los nacionalizados en conformidad a este número tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización, y

5º.— Los que obtuvieren especial gracia de nacionalización por ley.

La ley reglamentará los procedimientos de opción por la nacionalidad chilena; de otorgamiento, negativa y cancelación de las cartas de nacionalización, y la formación de un registro de todos estos actos.

Artículo 11.— La nacionalidad chilena se pierde:

1º.— Por nacionalización en país extranjero, salvo en el caso de aquellos chilenos comprendidos en los números 1º, 2º y 3º del artículo anterior que hubieren obtenido otra nacionalidad sin renunciar a su nacionalidad chilena y de acuerdo con lo establecido en el Nº 4º del mismo artículo.

La causal de pérdida de la nacionalidad chilena señalada precedentemente, no, regirá

respecto de los chilenos que, en virtud de disposiciones constitucionales, legales o administrativas del Estado en cuyo territorio residan, adopten la nacionalidad extranjera como condición de su permanencia en él o de igualdad jurídica en el ejercicio de los derechos civiles con los nacionales del respectivo país;

2º.— Por decreto supremo, en caso de prestación de servicios durante una guerra exterior a enemigos de Chile o de sus aliados;

3º.— Por sentencia judicial condenatoria por delitos contra la dignidad de la patria o los intereses esenciales y permanentes del Estado, así considerados por ley aprobada con quórum calificado. En estos procesos, los hechos se apreciarán siempre en conciencia;

4º.— Por cancelación de la carta de nacionalización, y

5º.— Por ley que revoque la nacionalización concedida por gracia.

Los que hubieren perdido la nacionalidad chilena por cualquiera de las causales establecidas en este artículo, sólo podrán ser rehabilitados por ley.

Artículo 12.— La persona afectada por acto o resolución de autoridad administrativa que la prive de su nacionalidad chilena o se la desconozca, podrá recurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, dentro del plazo de treinta días, ante la Corte Suprema, la que conocerá como jurado y en tribunal pleno. La interposición del recurso suspenderá los efectos del acto o resolución recurridos.

Artículo 13.— Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran.

Artículo 14.— Los extranjeros acaudalados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley.

Artículo 15.— En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario y secreto. Para los ciudadanos será, además, obligatorio.

Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.

Artículo 16.— El derecho de sufragio se suspende:

1º.— Por interdicción en caso de demencia;

2º.— Por hallarse la persona procesada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista, y

3º.— Por haber sido sancionado por el Tribunal Constitucional en conformidad al artículo 89 de esta Constitución. Los que por esta causa se hallaren privados del ejercicio del derecho de sufragio lo recuperarán al término de diez años, contado desde la declaración del Tribunal.

Artículo 17.— La calidad de ciudadano se pierde:

1º.— Por pérdida de la nacionalidad chilena;

2º.— Por condena a pena aflictiva, y

3º.— Por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista.

Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal señalada en el número 2º podrán solicitar su rehabilitación al Senado, una vez extinguida su responsabilidad penal. Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal prevista en el número 3º sólo podrán ser rehabilitados en virtud de una ley de quórum calificado, una vez cumplida la condena.

Artículo 18.— Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución, y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley.

CAPÍTULO III

De los Derechos y Deberes Constitucionales

Artículo 19.— La Constitución asegura a todas las personas:

1º.— El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona.

La ley protege la vida del que está por nacer.

La pena de muerte sólo podrá establecerse por delito contemplado en ley aprobada con quórum calificado.

Se prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo;

2º.— La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que padece su territorio queda libre.

Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias;

3º.— La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.

Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerido. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá, en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos.

La ley arbitrará los medios para otorgar ascoramento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos.

Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halla establecido con anterioridad por ésta.

Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento.

La ley no podrá presumir de derecho la responsabilidad penal.

Ningún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado.

Ninguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella;

4º.— El respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia.

La infracción de este precepto, cometida a través de un medio de comunicación social, y que consistiere en la imputación de un hecho o acto falso, o que cause injustificadamente daño o descrédito a una persona o a su familia, será constitutiva de delito y tendrá la sanción que determine la ley. Con todo, el medio de comunicación social podrá excepcionarse probando ante el tribunal correspondiente la verdad de la imputación, a menos que ella constituya por sí misma el delito de injuria a particulares. Además, los propietarios, editores, directores y administradores del medio de comunicación social respectivo serán solidariamente responsables de las indemnizaciones que procedan;

5º.— La inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. El hogar sólo puede allanarse y las comunicaciones y documentos privados interceptarse, abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley;

6º.— La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público.

Las confesiones religiosas podrán erigir y conservar templos y sus dependencias bajo las condiciones de seguridad e higiene fijadas por las leyes y ordenanzas.

Las Iglesias, las confesiones e instituciones religiosas de cualquier culto tendrán los derechos que otorgan y reconocen, con respecto a los bienes, las leyes actualmente en vigor. Los templos y sus dependencias, destinados exclusivamente al servicio de un culto, estarán exentos de toda clase de contribuciones.

7º.— El derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.

En consecuencia:

a) Toda persona tiene derecho de residir y permanecer en cualquier lugar de la Repu-

Nº 24.738

blica, trasladarse de uno a otro y entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de terceros;

b) Nadie puede ser privado de su libertad personal ni ésta restringida sino en los casos y en la forma determinados por la Constitución y las leyes;

c) Nadie puede ser arrestado o detenido sino por orden de funcionario público expresamente facultado por la ley y después de que dicha orden le sea intimada en forma legal. Sin embargo, podrá ser detenido al que fuere sorprendido en delito flagrante, con el solo objeto de ser puesto a disposición del juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la autoridadiere arrestar o detener a alguna persona, deberá, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, dar aviso al juez competente, poniendo a su disposición al arrestado. El juez podrá, por resolución fundada, ampliar este plazo hasta por cinco días, y hasta por diez días, en el caso que se investigaren hechos calificados por la ley como conductas terroristas;

d) Nadie puede ser arrestado o detenido, sujeto a prisión preventiva o preso, sino en su casa o en lugares públicos destinados a este objeto.

Los encargados de las prisiones no pueden recibir en ellas a nadie en calidad de arrestado o detenido, procesado o preso, sin dejar constancia de la orden correspondiente, emanada de autoridad que tenga facultad legal, en un registro que será público.

Ninguna incomunicación puede impedir que el funcionario encargado de la casa de detención visite al arrestado o detenido, procesado o preso, que se encuentre en ella. Este funcionario está obligado, siempre que el arrestado o detenido lo requiera, a transmitir al juez competente la copia de la orden de detención, o a reclamar para que se le dé dicha copia, o a dar él mismo un certificado de hallarse detenido aquel individuo, al al tiempo de su detención se hubiere omitido este requisito;

e) La libertad provisional procederá a menos que la detención o la prisión preventiva sea considerada por el juez como necesaria para las investigaciones del sumario o para la seguridad del ofendido o de la sociedad. La ley establecerá los requisitos y modalidades para obtenerla;

f) En las causas criminales no se podrá obligar al inculcado a que declare bajo juramento sobre hecho propio; tampoco podrán ser obligados a declarar en contra de éste sus ascendientes, descendientes, cónyuge y demás personas que, según los casos y circunstancias, señale la ley;

g) No podrá imponerse la pena de confiscación de bienes, sin perjuicio del comiso en los casos establecidos por las leyes; pero dicha pena será procedente respecto de las asociaciones ilícitas;

h) No podrá aplicarse como sanción la pérdida de los derechos previsionales, o

i) Una vez dictado sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria, el que hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquier instancia por resolución que la Corte Suprema declare injustificadamente errónea o arbitraria, tendrá derecho a ser indemnizado por el Estado de los perjuicios patrimoniales y morales que haya sufrido. La indemnización será determinada judicialmente en procedimiento breve y sumario y en él la prueba se apreciará en conciencia;

90.— El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente;

91.— El derecho a la protección de la salud.

El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud.

Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine

la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias.

Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado;

100.— El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno 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.

110.— 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 política 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 deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, 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;

120.— La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.

La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.

Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.

Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señala la ley.

El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.

Habrán un Consejo Nacional de Radio y Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación. Una ley de quórum calificado señalará la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.

La ley establecerá un sistema de censura para la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica y fijará las normas generales que regirán la exposición pública de otras actividades artísticas;

130.— El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.

Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales de policía;

140.— El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes;

150.— El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Prohíbense las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; sus registros y contabilidad deberán ser públicos; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernen y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional;

160.— La libertad de trabajo y su protección.

Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución.

Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos.

Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así. Ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en éstos. La ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas.

La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella.

No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. La ley establecerá los procedimientos para determinar las corporaciones o empresas cuyos trabajadores estarán sometidos a la prohibición que establece este inciso;

170.— La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes;

180.— El derecho a la seguridad social.

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social;

190.— El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria.

Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley.

La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales y sus dirigentes no podrán intervenir en actividades político partidistas;

20º.— La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.

En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional o autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local puedan ser establecidos, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades comunales y destinados a obras de desarrollo comunal;

21º.— El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado.

22º.— La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica.

Solo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse asimismo en la Ley de Presupuestos.

23º.— La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Lo anterior es sin perjuicio de lo prescrito en otros preceptos de esta Constitución.

Una ley de quórum calificado y cuando así lo exija el interés nacional puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes;

24º.— El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que derivan de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

A falta de acuerdo, la indemnización deberá ser pagada en dinero efectivo al contado. La toma de posesión material del bien expropiado tendrá lugar previo pago del total de la indemnización, la que a falta de acuerdo será determinada provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión.

El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en estas las cordaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la explotación, la explotación y el beneficio de dichas minas.

Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión.

Será de competencia exclusiva de los tribunales ordinarios de justicia declarar la extinción de tales concesiones. Las controversias que se produzcan respecto de la caducidad o extinción del dominio sobre la concesión serán resueltas por ellos; y en caso de caducidad, el afectado podrá requerir de la justicia la declaración de subsistencia de su derecho.

El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata este número.

La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo. Esta norma se aplicará también a los yacimientos de cualquier especie existentes en las aguas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional y a los situados, en todo o en parte, en zonas que, conforme a la ley, se determinen como de importancia para la seguridad nacional. El Presidente de la República podrá, poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.

Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos;

25º.— El derecho del autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas de cualquier especie, por el tiempo que señale la ley y que no será inferior al de la vida del titular.

El derecho de autor comprende la propiedad de las obras y otros derechos, como la paternidad, la edición y la integridad de la obra, todo ello en conformidad a la ley.

Se garantiza, también, la propiedad industrial sobre las patentes de invención, marcas comerciales, modelos, procesos tecnológicos u otras creaciones análogas, por el tiempo que establezca la ley.

Será aplicable a la propiedad de las creaciones intelectuales y artísticas y a la propiedad industrial lo prescrito en los incisos segundo, tercero, cuarto y quinto del número anterior.

26º.— La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que esta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Se exceptúan las normas relativas a los estados de excepción constitucional y demás que la propia Constitución contempla.

Artículo 20.— El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1º, 2º, 3º inciso cuarto, 4º, 5º, 6º, 7º inciso final, 11º, 12º, 13º, 15º, 16º en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto 19º, 21º, 22º, 23º, 24º y 25º podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectivas, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de las demás acciones que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

Procederá, también, el recurso de protección en el caso del Nº 8º del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario e ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.

Artículo 21.— Todo individuo que se hallare arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en la Constitución o en las leyes, podrá ocurrir por sí, o por cualquiera a su nombre, a la magistratura que señale la ley, a fin de que ésta ordene se guarden las formalidades legales y adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

Esa magistratura podrá ordenar que el individuo sea traído a su presencia y su decreto será precisamente obedecido por todos los encargados de las cárceles o lugares de detención. Instruida de los antecedentes, decretará su libertad inmediata o hará que se reparen los defectos legales o pondrá al individuo a disposición del juez competente, procediendo en todo breve y sumariamente, y corrigiendo por sí esos defectos o dando cuenta a quien corresponda para que los corrija.

El mismo recurso, y en igual forma, podrá ser deducido en favor de toda persona que ilegalmente sufra cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual. La respectiva magistratura dictará en tal caso las medidas indicadas en los incisos anteriores que estime conducentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

Artículo 22.— Todo habitante de la República debe respeto a Chile y a sus emblemas nacionales.

Los chilenos tienen el deber fundamental de honrar a la patria, de defender su soberanía y de contribuir a preservar la seguridad nacional y los valores esenciales de la tradición chilena.

El servicio militar y demás cargas personales que imponga la ley son obligatorios en los términos y formas que ésta determine.

Los chilenos en estado de cargar armas deberán hallarse inscritos en los Registros Militares, si no están legalmente exceptuados.

Artículo 23.— Los grupos intermedios de la comunidad y sus dirigentes que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo indebidamente en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionados en conformidad a la ley. El cargo de dirigente gremial será incompatible con la militancia en un partido político.

La ley establecerá las sanciones que corresponda aplicar a los dirigentes gremiales que intervengan en actividades político partidistas y a los dirigentes de los partidos políticos que interfieran en el funcionamiento de las organizaciones gremiales y demás grupos intermedios que la propia ley señale.

CAPÍTULO IV

Gobierno

Presidente de la República

Artículo 24.— El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público

en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

El Presidente de la República, a lo menos una vez al año, dará cuenta al país del estado administrativo y político de la nación.

Artículo 25.— Para ser elegido Presidente de la República se requiere haber nacido en el territorio de Chile, tener cumplidos cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.

El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de ocho años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

El Presidente de la República no podrá salir del territorio nacional por más de treinta días ni en los últimos noventa días de su período, sin acuerdo del Senado.

En todo caso, el Presidente de la República comunicará con la debida anticipación al Senado su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican.

Artículo 26.— El Presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. La elección se realizará en la forma que determine la ley, noventa días antes de aquel en que debe cesar en el cargo el que está en funciones.

Si a la elección de Presidente se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección que se verificará en la forma que determine la ley, quince días después de que el Tribunal Calificador, dentro del plazo señalado en el artículo siguiente, haga la correspondiente declaración. Esta elección se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas.

Para los efectos de lo dispuesto en los dos incisos precedentes, los votos en blanco y los nulos se considerarán como no emitidos.

Artículo 27.— El proceso de calificación de la elección presidencial deberá quedar concluido dentro de los cuarenta días siguientes a la primera elección o de los veinticinco días siguientes a la segunda.

El Tribunal Calificador de Elecciones comunicará de inmediato al Presidente del Senado la proclamación de Presidente electo que haya efectuado.

El Congreso Pleno, reunido en sesión pública noventa días después de la primera o única elección y con los miembros que asistan, tomará conocimiento de la resolución en virtud de la cual el Tribunal Calificador proclama al Presidente electo.

En este mismo acto, el Presidente electo prestará ante el Presidente del Senado, juramento o promesa de desempeñar fielmente el cargo de Presidente de la República, conservar la independencia de la Nación, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, y de inmediato asumirá sus funciones.

Artículo 28.— Si el Presidente electo se hallare impedido para tomar posesión del cargo, asumirá, mientras tanto, con el título de Vicepresidente de la República, el Presidente del Senado; a falta de éste, el Presidente de la Corte Suprema, y a falta de éste, el Presidente de la Cámara de Diputados.

Con todo, si el impedimento del Presidente electo fuere absoluto o debiere durar indefinidamente, el Vicepresidente, en los diez días siguientes al acuerdo del Senado adoptado en conformidad al artículo 49 Nº 7º, expedirá las órdenes convenientes para que se proceda, dentro del plazo de sesenta días, a nueva elección en la forma prevista por la Constitución y la Ley de Elecciones.

Artículo 29.— Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien correspondiere de acuerdo con el orden de precedencia legal. A falta de éste, la subrogación corresponderá al Ministro titular que siga en ese orden de precedencia, y a falta de todos ellos, le subrogarán sucesivamente el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema y el Presidente de la Cámara de Diputados.

En caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, el sucesor será designa-

do por el Senado por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio y durará en el cargo hasta la próxima elección general de parlamentarios, oportunidad en la cual se efectuará una nueva elección presidencial por el período a que se refiere el inciso segundo del artículo 25. El Senado efectuará la designación dentro de los diez días siguientes a la fecha de vacancia y entre tanto operará la regla de subrogación a que se refiere el inciso anterior. El Presidente así designado no podrá postular como candidato en la elección presidencial siguiente.

Artículo 30.— El Presidente cesará en su cargo el mismo día en que se complete su período y le sucederá el recientemente elegido.

Artículo 31.— El Presidente designado por el Senado o, en su caso, el Vicepresidente de la República tendrá todas las atribuciones que esta Constitución confiere al Presidente de la República, pero no podrá disolver la Cámara de Diputados.

Artículo 32.— Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

1º.— Concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionadas y promulgarlas;

2º.— Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria y clausurarla;

3º.— Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución;

4º.— Convocar a plebiscito en los casos del artículo 117 y del inciso final del artículo 118;

5º.— Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella;

6º.— Designar, en conformidad al artículo 45 de esta Constitución, a los integrantes del Senado que se indican en dicho precepto;

7º.— Declarar los estados de excepción constitucional en los casos y formas que se señalan en esta Constitución;

8º.— Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;

9º.— Nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores y a los alcaldes de su designación;

10º.— Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales. Tanto estos funcionarios como los señalados en el Nº 9º precedente, serán de la confianza exclusiva de Presidente de la República y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella;

11º.— Nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado;

12º.— Nombrar y remover a los funcionarios que la ley denomina como de su exclusiva confianza y proveer los demás empleos civiles en conformidad a la ley. La remoción de los demás funcionarios se hará de acuerdo a las disposiciones que ésta determine;

13º.— Conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia, con arreglo a las leyes;

14º.— Nombrar a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente, y a los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponda designar, todo ello conforme a lo prescrito en esta Constitución;

15º.— Velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados del Poder Judicial y requerir, con tal objeto, a la Corte Suprema para que, si procede, declare su mal comportamiento, o al ministerio público, para que reclame medidas disciplinarias del tribunal competente, o para que, si hubiere mérito bastante, entable la correspondiente acusación;

16º.— Otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley. El indulto será inaplicable en tanto no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el respectivo proceso. Los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados y condenados por el Senado, sólo pueden ser indultados por el Congreso;

17º.— Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 50 Nº 1º. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere;

18º.— Designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros en conformidad al artículo 53, y disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en la forma que señala el artículo 54;

19º.— Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;

20º.— Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas;

21º.— Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional, y

22º.— Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos. Se podrá contratar empleados con cargo a esta misma ley, pero sin que el ítem respectivo pueda ser incrementado ni disminuido mediante trasposos. Los Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este número serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos.

Ministros de Estado

Artículo 33.— Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.

La ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares.

El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarías de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.

Artículo 34.— Para ser nombrado Ministro se requiere ser chileno, tener cumplidos veintidós años de edad y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública.

En los casos de ausencia, impedimento o renuncia de un Ministro, o cuando por otra causa se produzca la vacancia del cargo, será reemplazado en la forma que establezca la ley.

Artículo 35.— Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.

Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.

Artículo 36.— Los Ministros serán responsables individualmente de los actos que firmaren y solidariamente de los que suscribieren o acordaren con los otros Ministros.

Artículo 37.— Los Ministros podrán, cuando lo estimaren conveniente, asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto. Durante la votación podrán, sin embargo, rectificar los conceptos emitidos por cualquier diputado o senador al fundamentar su voto.

Bases generales de la Administración del Estado

Artículo 38.— Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contencioso administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

Estados de excepción constitucional

Artículo 39.— Los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo pueden ser afectados en las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

Artículo 40.— 1º.— En situación de guerra externa, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea.

2º.— En caso de guerra interna o conmoción interior, el Presidente de la República podrá, con acuerdo del Congreso, declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio.

El Congreso, dentro del plazo de diez días, contados desde la fecha en que el Presidente de la República someta la declaración de estado de sitio a su consideración, deberá pronunciarse aceptando o rechazando la proposición, sin que pueda introducirse modificaciones. Si el Congreso no se pronuncia dentro de dicho plazo, se entenderá que aprueba la proposición.

Sin embargo, el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá aplicar el estado de sitio de inmediato, mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración.

Cada rama del Congreso deberá emitir su pronunciamiento, por la mayoría de los miembros presentes, sobre la declaración de estado de sitio propuesta por el Presidente de la República. Podrá el Congreso, en cualquier tiempo y por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, dejar sin efecto el estado de sitio que hubiere aprobado.

La declaración de estado de sitio sólo podrá hacerse hasta por un plazo máximo de noventa días, pero el Presidente de la República podrá solicitar su prórroga la que se tramitará en conformidad a las normas precedentes.

3º.— El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia, en casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo.

Dicho estado no podrá exceder de noventa días, pudiendo declararse nuevamente si se mantienen las circunstancias.

4º.— En caso de calamidad pública, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar la zona afectada o cualquiera otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida, en estado de catástrofe.

5º.— El Presidente de la República podrá decretar simultáneamente dos o más estados de excepción si concurren las causales que permiten su declaración.

6º.— El Presidente de la República podrá, en cualquier tiempo, poner término a dichos estados.

Artículo 41.— 1º.— Por la declaración de estado de asamblea el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo. Podrá también restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

2º.— Por la declaración de estado de sitio el Presidente de la República podrá trasladar

a las personas de un punto a otro del territorio nacional, arrestarlas en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes, y expulsarlas del territorio nacional. Podrá, además, restringir la libertad de locomoción y prohibir a determinadas personas la entrada y salida del territorio. Asimismo, podrá suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y la libertad de información y de opinión, restringir el ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones.

La medida de traslado deberá cumplirse en localidades urbanas que reúnan las condiciones que la ley determine.

3º.— Los recursos a que se refiere el artículo 21 no serán procedentes en los estados de asamblea y de sitio, respecto de las medidas adoptadas en virtud de dichos estados por la autoridad competente y con sujeción a las normas establecidas por la Constitución y la ley.

El recurso de protección no procederá en los estados de excepción respecto de los actos de autoridad adoptados con sujeción a la Constitución y a la ley que afecten a los derechos y garantías constitucionales que, en conformidad a las normas que rigen dichos estados, han podido suspenderse o restringirse.

En los casos de los incisos anteriores, los tribunales de justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en el ejercicio de sus facultades.

4º.— Por la declaración de estado de emergencia se podrán adoptar todas las medidas propias del estado de sitio, con excepción del arresto de las personas, de su traslado de un punto a otro del territorio, de la expulsión del país y de la restricción del ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación. En cuanto a la libertad de información y de opinión, sólo podrán restringirse.

5º.— Por la declaración del estado de catástrofe el Presidente de la República podrá restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, de información y de opinión, y de reunión. Podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesarias.

6º.— Declarado el estado de emergencia o de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien asumirá el mando con las atribuciones y deberes que la ley señale.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso de las medidas adoptadas en virtud de los estados de emergencia y de catástrofe.

7º.— Las medidas que se adopten durante los estados de excepción, que no tengan una duración determinada, no podrán prolongarse más allá de la vigencia de dichos estados y sólo se aplicarán en cuanto sean realmente necesarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el Nº 3º de este artículo. No obstante las medidas de expulsión del territorio de la República y de prohibición de ingreso al país que se autorizan en los números precedentes, mantendrán su vigencia pese a la cesación del estado de excepción que les dio origen en tanto la autoridad que les dio origen no las deje expresamente sin efecto.

En ningún caso las medidas de restricción y privación de la libertad podrán adoptarse en contra de los parlamentarios, de los jueces, de los miembros del Tribunal Constitucional, del Contralor General de la República y de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones.

8º.— Las regulaciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio y con ello se cause daño.

9º.— Una ley orgánica constitucional podrá regular los estados de excepción y facultar al Presidente de la República para ejercer por sí o por otras autoridades las atribuciones señaladas precedentemente, sin perjuicio de lo

establecido en los estados de emergencia y de catástrofe.

CAPITULO V

Congreso Nacional

Artículo 42.— El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.

Composición y generación de la Cámara de Diputados y del Senado

Artículo 43.— La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años. Sin embargo, si el Presidente de la República hiciere uso de la facultad que le confiere el número 5º del artículo 32, la nueva Cámara que se elija durará, en este caso, sólo el tiempo que le faltare a la disuelta para terminar su período.

Artículo 44.— Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintidós años de edad, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a tres años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

Artículo 45.— El Senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

Los senadores elegidos por votación directa durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la región metropolitana.

El Senado estará integrado también por:

a) Los ex Presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, salvo que hubiese tenido lugar lo previsto en el inciso tercero del número 1º del artículo 49 de esta Constitución. Estos senadores lo serán por derecho propio y con carácter vitalicio, sin perjuicio de que los sean aplicables las incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo contempladas en los artículos 53, 56 y 57 de esta Constitución;

b) Dos ex Ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas, que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos;

c) Un ex Contralor General de la República, que haya desempeñado el cargo a lo menos por dos años continuos, elegido también por la Corte Suprema;

d) Un ex Comandante en Jefe del Ejército, uno de la Armada, otro de la Fuerza Aérea, y un ex General Director de Carabineros que hayan desempeñado el cargo a lo menos por dos años, elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional;

e) Un ex rector de universidad estatal o reconocida por el Estado, que haya desempeñado el cargo por un período no inferior a dos años continuos designado por el Presidente de la República, y

f) Un ex Ministro de Estado, que haya ejercido el cargo por más de dos años continuos, en períodos presidenciales anteriores a aquel en el cual se realiza el nombramiento, designado también por el Presidente de la República.

Los senadores a que se refieren las letras b), c), d), e) y f) de este artículo durarán en sus cargos ocho años. Si sólo existieren tres o menos personas que reúnan las calidades y requisitos exigidos por las letras b) a f) de este artículo, la designación correspondiente podrá recaer en ciudadanos que hayan desempeñado otras funciones relevantes en los organismos, instituciones o servicios mencionados en cada una de las citadas letras.

La designación de estos senadores se efectuará cada ocho años dentro de los quince días siguientes a la elección de senadores que co-

Nº 30.738

responda. Las vacantes se proveerán en el mismo plazo, contado desde que se produjeren.

No podrán ser designados senadores quienes hubieran sido destituidos por el Senado conforme al artículo 49 de esta Constitución.

Artículo 46.— Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tres años de residencia en la respectiva región contados hacia atrás desde el día de la elección, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente y tener cumplidos 40 años de edad el día de la elección.

Artículo 47.— Se entenderá que los diputados y senadores tienen por el solo ministerio de la ley, su residencia en la región correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo.

Las elecciones de diputados y de los senadores que corresponda elegir por votación directa se efectuarán conjuntamente. Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.

Las vacantes de diputados y de senadores elegidos por votación directa que se produzcan en cualquier tiempo se proveerán mediante elección que realizará la Cámara de Diputados o el Senado, según el caso, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. De concurrir, simultáneamente, varias vacantes, ellas se proveerán en votación separada y sucesiva. Si la vacante tuviere lugar respecto de alguno de los senadores a que se refieren las letras b), c), d), e) y f) del artículo 45, ella se proveerá en la forma que corresponda, de acuerdo con lo establecido en dicho artículo. El nuevo diputado o senador durará en sus funciones el término que le faltaba al que originó la vacante.

Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados

Artículo 48.— Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos u observaciones afectarán la responsabilidad política de los Ministros y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta.

Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara.

2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara;

b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;

c) De los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes;

d) De los generales o almirantes de las Instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación;

e) De los intendentes y gobernadores, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso.

Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) y e) podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella.

Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.

Atribuciones exclusivas del Senado

Artículo 49.— Son atribuciones exclusivas del Senado:

1) Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior.

El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares;

2) Decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo;

3) Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia;

4) Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía en el caso del artículo 17, número 2º de esta Constitución;

5) Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran.

Si el Senado no se pronunciare dentro de treinta días después de pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su asentimiento;

6) Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de treinta días o en los últimos noventa días de su periodo;

7) Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilita para el ejercicio de sus funciones; y, declarar asimismo, cuando el Presidente de la República haga dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados; y, en consecuencia, admitirla o desecharla. En ambos casos deberá oír previamente al Tribunal Constitucional;

8) Aprobar, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la declaración del Tribunal Constitucional a que se refiere la segunda parte del Nº 8º del artículo 82;

9) Ejercer la facultad a que se refiere el inciso segundo del artículo 29; y

10) Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite.

El Senado, sus comisiones legislativas y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, y los senadores, no podrán en caso alguno fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni podrán adoptar acuerdos que impliquen fiscalización, ni destinar sesiones especiales a partes de sesiones a emitir opiniones sobre aque-

llos actos, ni sobre materias ajenas a sus funciones.

Atribuciones exclusivas del Congreso

Artículo 50.— Son atribuciones exclusivas del Congreso:

1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 41, y

2) Pronunciarse respecto del estado de sitio, de acuerdo al número 2º del artículo 40 de esta Constitución.

Funcionamiento del Congreso

Artículo 51.— El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 21 de mayo de cada año, y las cerrará el 18 de septiembre.

Artículo 52.— El Congreso podrá ser convocado por el Presidente de la República a legislatura extraordinaria dentro de los diez últimos días de una legislación ordinaria o durante el receso parlamentario.

Si no estuviere convocado por el Presidente de la República, el Congreso podrá autoconvocarse a legislatura extraordinaria a través del Presidente del Senado y a solicitud escrita de la mayoría de los miembros en ejercicio de cada una de sus ramas. La autoconvocatoria del Congreso sólo procederá durante el receso parlamentario y siempre que no hubiera sido convocado por el Presidente de la República.

Convocado por el Presidente de la República, el Congreso sólo podrá ocuparse de los asuntos legislativos o de los tratados internacionales que aquél incluyere en la convocatoria, sin perjuicio del despacho de la Ley de Presupuestos y de la facultad de ambas Cámaras para ejercer sus atribuciones exclusivas.

Convocado por el Presidente del Senado podrá ocuparse de cualquier materia de su incumbencia.

El Congreso se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estado de sitio.

Artículo 53.— La Cámara de Diputados y el Senado no podrán entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.

Cada una de las Cámaras establecerá en su propio reglamento la clausura del debate por simple mayoría.

Normas comunes para los diputados y senadores

Artículo 54.— No pueden ser candidatos a diputados ni a senadores:

1) Los Ministros de Estado;
2) Los intendentes, los gobernadores, los alcaldes y los miembros de los consejos regionales y comunales;
3) Los miembros del Consejo del Banco Central;

4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los jueces de letras y los funcionarios que ejerzan el ministerio público;

5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales;

6) El Contralor General de la República;

7) Las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal; y

8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado.

Las inhabilidades establecidas en este artículo serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro de los dos años inmediatamente anteriores a la elección; si no fueren elegidos en ella, no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta dos años después del acto electoral.

Artículo 55.— Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con to-

do empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.

Asimismo, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean ad honorem, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

Por el solo hecho de resultar electo, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible que desempeña, a contar de su proclamación por el Tribunal Calificador. En el caso de los ex Presidentes de la República, el solo hecho de incorporarse al Senado significará la cesación inmediata en los cargos, empleos, funciones o comisiones incompatibles que estuvieran desempeñando. En los casos de los senadores a que se refieren las letras b) a f) del inciso tercero del artículo 45, éstos deberán optar entre dicho cargo y el otro cargo, empleo, función o comisión incompatible, dentro de los quince días siguientes a su designación y, a falta de esta opción, perderán la calidad de senador.

Artículo 56.— Ningún diputado o senador, desde su incorporación en el caso de la letra a) del artículo 45, desde su proclamación como electo por el Tribunal Calificador o desde el día de su designación, según el caso, y hasta seis meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.

Esta disposición no rige en caso de guerra exterior; ni se aplica a los cargos de Presidente de la República, Ministro de Estado y agente diplomático; pero sólo los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.

Artículo 57.— Cesará en el cargo el diputado o senador que se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenece o, en receso de ella, de su Presidente.

Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebre o caucionare contratos con el Estado, el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.

La inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interposición persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

Cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 56, cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación.

Cesará, también, en el cargo de diputado o senador el parlamentario que, ejerciendo la función de presidente de la respectiva corporación o comisión, haya admitido a votación una moción o indicación que sea declarada manifiestamente contraria a la Constitución Política del Estado por el Tribunal Constitucional.

En igual sanción incurrirán el o los autores de la moción o indicación referidas.

Quien perdiera el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del artículo 59, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas.

Cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 54, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 56 respecto de los Ministros de Estado.

Artículo 58.— Los diputados y senadores sólo son invariables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, según el caso, puede ser procesado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador acusado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Artículo 59.— Los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan.

Materias de Ley

Artículo 60.— Sólo son materias de ley:

- 1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales;
- 2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley;
- 3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra;
- 4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social;
- 5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores;
- 6) Las que modifiquen la forma o características de los emblemas nacionales;
- 7) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitas, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales debe hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo periodo presidencial.
- Lo dispuesto en este número no se aplicará al Banco Central;
- 8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades.
- Esta disposición no se aplicará al Banco Central;
- 9) Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas;
- 10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o cesión;
- 11) Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país;

12) Las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas;

13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;

14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

15) Las que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República;

16) Las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia.

17) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional;

18) Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública;

19) Las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general, y

20) Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

Artículo 61.— El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley.

Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República.

La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes.

A la Contraloría General de la República correspondrá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida.

Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos a las mismas normas que rigen para la ley.

Formación de la ley

Artículo 62.— Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 60.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1º— Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2º— Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipales; suplirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3º— Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4º— Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5º— Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar; y

6º— Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

Artículo 62.— Las leyes y las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas constitucionales y las que interpretan los preceptos constitucionales, necesitarán para su aprobación, modificación o derogación, de los tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio.

Las leyes de quórum calificado requerirán para su aprobación, modificación o derogación, de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

Artículo 63.— El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que están establecidos por ley permanente.

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recauda el nuevo ingreso, referendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

Artículo 64.— El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse otro después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprueba en general, volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado el tal Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

Artículo 65.— Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trá-

mites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. El Presidente de la respectiva corporación o comisión y el o los autores de la indicación o corrección formulada en contravención a esta norma, sufrirán la sanción establecida en el artículo 57, inciso sexto, de esta Constitución.

Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará inmediatamente a la otra para su discusión.

Artículo 67.— El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que apruebe en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó y sólo se entenderá que ésta lo reprueba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Artículo 68.— El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora. Se entenderá que la Cámara de origen aprueba las adiciones o modificaciones de la Cámara revisora si no concurren para rechazarlas las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Artículo 69.— Aprobado un proyecto por ambas Cámaras será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley.

Artículo 70.— Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

Si las dos Cámaras aprobaran las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.

Artículo 71.— El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.

La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establezca también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.

Artículo 72.— Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión,

se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley. Si el Congreso cerrare sus sesiones antes de cumplirse los treinta días en que ha de verificarse la devolución, el Presidente lo hará dentro de los diez primeros días de la legislatura ordinaria o extraordinaria siguiente.

La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente.

La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio.

CAPÍTULO VI

Poder Judicial

Artículo 73.— La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocar causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.

Reclamada su intervención en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión.

Para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, los tribunales ordinarios de justicia y los especiales que integran el Poder Judicial, podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública o ejercer los medios de acción conducentes de que dispusieren. Los demás tribunales lo harán en la forma que la ley determine.

La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite el mandato judicial y no podrá calificar su fundamento u oportunidad, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar.

Artículo 74.— Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados.

La ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales sólo podrá ser modificada oyendo previamente a la Corte Suprema.

Artículo 75.— En cuanto al nombramiento de los jueces, la ley se ajustará a los siguientes preceptos generales.

Los ministros y fiscales de la Corte Suprema serán nombrados por el Presidente de la República, eligiéndolos de una nómina de cinco personas que, en cada caso, propondrá la misma Corte. El ministro más antiguo de Corte de Apelaciones que figure en lista de méritos ocupará un lugar en la nómina señalada. Los otros cuatro lugares se llenarán en atención a los merecimientos de los candidatos, pudiendo figurar personas extrañas a la administración de justicia.

Los ministros y fiscales de las Cortes de Apelaciones serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte Suprema.

Los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.

El juez letrado en lo civil o criminal más antiguo de asiento de Corte o el juez letrado civil o criminal más antiguo del cargo inmediatamente inferior al que se trata de proveer y que figure en lista de méritos y exprese su interés en el cargo, ocupará un lugar en la terna correspondiente. Los otros dos lugares se llenarán en atención al mérito de los candidatos.

Sin embargo, cuando se trate del nombramiento de ministros de Corte suplentes, la designación podrá hacerse por la Corte Suprema.

Pág. diez

(3277)

y, en el caso de los jueces, por la Corte de Apelaciones respectiva. Estas designaciones no podrán durar más de treinta días y no serán prorrogables. En caso de que los tribunales superiores mencionados no hagan uso de esta facultad o de que haya vencido el plazo de la suplencia, se procederá a proveer las vacantes en la forma ordinaria señalada precedentemente.

Artículo 76.— Los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que regían el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda privación en que incurran en el desempeño de sus funciones.

Tratándose de los miembros de la Corte Suprema, la ley determinará los casos y el modo de hacer efectiva esta responsabilidad.

Artículo 77.— Los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento; pero los inferiores desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes.

No obstante lo anterior, los jueces cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad; o por renuncia o incapacidad legal sobreviniente o en caso de ser depuestos de sus destinos por causa legalmente sentenciada. La norma relativa a la edad no regirá respecto al Presidente de la Corte Suprema, quien continuará en su cargo hasta el término de su periodo.

En todo caso, la Corte Suprema por requerimiento del Presidente de la República, a solicitud de parte interesada, o de oficio, podrá declarar que los jueces no han tenido buen comportamiento y, previo informe del inculpa-do y de la Corte de Apelaciones respectiva, en su caso, acordar su remoción por la mayoría del total de sus componentes. Estos acuerdos se comunicarán al Presidente de la República para su cumplimiento.

El Presidente de la República, a propuesta o con acuerdo de la Corte Suprema, podrá autorizar permutas u ordenar el traslado de los jueces o demás funcionarios y empleados del Poder Judicial a otro cargo de igual categoría.

Artículo 78.— Los magistrados de los tribunales superiores de justicia, los fiscales y los jueces letrados que integran el Poder Judicial, no podrán ser aprehendidos sin orden del tribunal competente, salvo el caso de crimen o simple delito flagrante y solo para ponerlos inmediatamente a disposición del tribunal que debe conocer del asunto en conformidad a la ley.

Artículo 79.— La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los tribunales electorales regionales y los tribunales militares de tiempo de guerra. Los tribunales contencioso administrativos quedarán sujetos a esta superintendencia conforme a la ley.

Conocerá, además, de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado.

Artículo 80.— La Corte Suprema, de oficio o a petición de parte, en las materias de que conoce, o que le fueren sometidas en recurso interpuesto en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal, podrá declarar inaplicable para esos casos particulares todo precepto legal contrario a la Constitución. Este recurso podrá deducirse en cualquier estado de la gestión, pudiendo ordenar la Corte la suspensión del procedimiento.

CAPITULO VII

Tribunal Constitucional

Artículo 81.— Habrá un Tribunal Constitucional integrado por siete miembros, designados en la siguiente forma:

a) Tres ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta, por mayoría absoluta, en votaciones sucesivas y secretas;

b) Un abogado designado por el Presidente de la República;

c) Dos abogados elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional;

d) Un abogado elegido por el Senado, por mayoría absoluta de los senadores en ejercicio.

Las personas referidas en las letras b), c) y d) deberán tener a lo menos quince años de título, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública, no podrán tener impedimento alguno que las inhabilite para desempeñar el cargo de juez, estarán sometidas a las normas de los artículos 55 y 56, y sus cargos serán incompatibles con el de diputado o senador, así como también con la calidad de ministro del Tribunal Calificador de Elecciones. Además, en los casos de las letras b) y d), deberán ser personas que sean o hayan sido abogados integrantes de la Corte Suprema por tres años consecutivos, a lo menos.

Los miembros del Tribunal durarán ocho años en sus cargos, se renovarán por parcialidades cada cuatro años y serán inamovibles.

Les serán aplicables las disposiciones de los artículos 77, inciso segundo, en lo relativo a edad y el artículo 78.

Las personas a que se refiere la letra a) cesarán también en sus cargos si dejaren de ser ministros de la Corte Suprema por cualquier causa.

En caso de que un miembro del Tribunal Constitucional cese en su cargo, se procederá a su reemplazo por quien corresponda de acuerdo con el inciso primero de este artículo y por el tiempo que falte al reemplazado para completar su periodo.

El quórum para sesionar será de cinco miembros. El Tribunal adoptará sus acuerdos por simple mayoría y fallará con arreglo a derecho.

Una ley orgánica constitucional determinará la planta, remuneraciones y estatuto del personal del Tribunal Constitucional, así como su organización y funcionamiento.

Artículo 82.— Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

1º— Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución;

2º— Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso;

3º— Resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley;

4º— Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones;

5º— Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional;

6º— Resolver sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República que la Contraloría haya representado por estimarlo inconstitucional, cuando sea requerido por el Presidente en conformidad al artículo 85;

7º— Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 86 de esta Constitución;

8º— Declarar, en conformidad al artículo 90 de esta Constitución, la responsabilidad de las personas que atenten o hayan atentado contra el ordenamiento institucional de la República. Sin embargo, si la persona afectada fuere el Presidente de la República o el Presidente electo, dicha declaración requerirá, además, el acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio;

9º— Informar al Senado en los casos a que se refiere el artículo 48 Nº 7 de esta Constitución;

10º— Resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afectan a una persona para ser designada Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones;

11º— Promulgar sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causas de cesación en el cargo de los parlamentarios;

12º— Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad realimentaria del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieran estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60.

En el caso del número 1º, la Cámara de origen enviará al Tribunal Constitucional el proyecto respectivo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quede totalmente tramitado por el Congreso.

En el caso del número 2º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley.

El Tribunal deberá resolver dentro del plazo de diez días contado desde que reciba el requerimiento, a menos que decida prorrogarlo hasta por otros diez días por motivos graves y calificados.

El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos o del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República.

En el caso del número 3º, la cuestión podrá ser planteada por el Presidente de la República dentro del plazo de diez días cuando la Contraloría rechace por inconstitucional un decreto con fuerza de ley. También podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio en caso de que la Contraloría hubiere tomado razón de un decreto con fuerza de ley que se impugna de inconstitucional. Este requerimiento deberá efectuarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la publicación del respectivo decreto con fuerza de ley.

En el caso del número 4º, la cuestión podrá promoverse a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, dentro de diez días contados desde la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria.

El Tribunal establecerá en su resolución el texto definitivo de la consulta plebiscitaria, cuando ésta fuere procedente.

Si al tiempo de dictarse la sentencia faltaren menos de treinta días para la realización del plebiscito, el Tribunal fijará en ella una nueva fecha comprendida entre los treinta y los sesenta días siguientes al fallo.

En los casos del número 5º, la cuestión podrá promoverse por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado o dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el Presidente de la República debió efectuar la promulgación de la ley. Si el Tribunal acogiere el reclamo promulgará en su fallo la ley que no lo haya sido o rectificará la promulgación incorrecta.

En el caso del número 6º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento de la Cámara de Diputados o de la cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

Habrà acción pública para requerir al Tribunal respecto de las atribuciones que se le confieren por los números 7º, 8º y 10º de este artículo.

Sin embargo, si en el caso del número 8º la persona afectada fuere el Presidente de la República o el Presidente electo, el requerimiento deberá formularse por la Cámara de Diputados o por la cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

En el caso del número 11º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República o de no menos de diez parlamentarios en ejercicio.

En el caso del número 12º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento de cualquiera de las Cámaras, efectuado dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado.

Artículo 83.— Contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso.

Nº 30.738

alguno, sin perjuicio de que puerde el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido.

Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate. En los casos de los números 5º y 12º del artículo 82, el decreto supremo impugnado quedará sin efecto de pleno derecho, con el solo mérito de la sentencia del Tribunal que acoja el reclamo.

Resuelto por el Tribunal que un precepto legal determinado es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia.

CAPITULO VIII

Justicia Electoral

Artículo 84.— Un tribunal especial, que se denominará Tribunal Calificador de Elecciones, conocerá del escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República de diputados y senadores; resolverá las reclamaciones a que dieren lugar y proclamará a los que resulten elegidos. Dicho Tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos, y tendrá las demás atribuciones que determine la ley.

Estará constituido por cinco miembros designados en la siguiente forma:

a) Tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas por la mayoría absoluta de sus miembros;

b) Un abogado elegido por la Corte Suprema en la forma señalada precedentemente y que reúna los requisitos que señala el inciso segundo del artículo 81;

c) Un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, el que será elegido por sorteo.

Las designaciones a que se refieren las letras b) y c) no podrán recaer en personas que sean parlamentario, candidato a cargos de elección popular, ministro de Estado, ni dirigente de partido político.

Los miembros de este tribunal durarán cuatro años en sus funciones y les serán aplicables las disposiciones de los artículos 55 y 56 de esta Constitución.

El Tribunal Calificador procederá como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciará con arreglo a derecho.

Una ley orgánica constitucional regulará la organización y funcionamiento del Tribunal Calificador.

Artículo 85.— Habrá tribunales electorales regionales encargados de conocer de la calificación de las elecciones de carácter gremial y de las que tengan lugar en aquellos grupos intermedios que determine la ley.

Estos tribunales estarán constituidos por un ministro de la Corte de Apelaciones respectiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años.

Los miembros de estos tribunales durarán cuatro años en sus funciones y tendrán las inhabilidades e incompatibilidades que determine la ley.

Estos tribunales procederán como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciarán con arreglo a derecho.

La ley determinará las demás atribuciones de estos tribunales y regulará su organización y funcionamiento.

Artículo 86.— Anualmente, se destinarán en la ley de Presupuesto de la Nación los fondos necesarios para la organización y funcionamiento de estos tribunales, cuyas plantas, remuneraciones y estatuto del personal serán establecidos por ley.

CAPITULO IX

Contraloría General de la República

Artículo 87.— Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación; y desempeñará las demás funciones que le encomienda la ley orgánica constitucional respectiva.

El Contralor General de la República será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, será inamovible en su cargo y cesará en él al cumplir 75 años de edad.

Artículo 88.— En el ejercicio de la función de control de legalidad, el Contralor General tomará razón de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría o representará la ilegalidad de que puedan adolecer; pero deberá darles curso cuando, a pesar de su representación, el Presidente de la República insista con la firma de todos sus Ministros, caso en el cual deberá enviar copia de los respectivos decretos a la Cámara de Diputados. En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución y remitirá copia íntegra de los antecedentes a la misma Cámara.

Corresponderá, asimismo, al Contralor General de la República tomar razón de los decretos con fuerza de ley, debiendo representarlos cuando ellos excedan o contravengan la ley delegatoria o sean contrarios a la Constitución.

Si la representación tuviere lugar con respecto a un decreto con fuerza de ley, a un decreto promulgatorio de una ley o de una reforma constitucional por apartarse del texto aprobado, o a un decreto o resolución por ser contrario a la Constitución, el Presidente de la República no tendrá la facultad de insistir, y en caso de no conformarse con la representación de la Contraloría deberá remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional dentro de un plazo de diez días, a fin de que éste resuelva la controversia.

En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional.

Artículo 89.— Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago.

CAPITULO X

Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública

Artículo 90.— Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas Armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional son además profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

Artículo 91.— La incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley.

Artículo 92.— Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta.

El Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas en la forma que determine la ley.

Artículo 93.— Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo periodo y gozarán de inamovilidad en su cargo.

En casos calificados, el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso.

Artículo 94.— Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley y a los reglamentos de cada institución.

El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica.

CAPITULO XI

Consejo de Seguridad Nacional

Artículo 95.— Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y por el General Director de Carabineros.

Participarán también como miembros del Consejo, con derecho a voz, los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país. Actuará como Secretario el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional podrá ser convocado por el Presidente de la República o a solicitud de dos de sus miembros y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes. Para los efectos de la convocatoria al Consejo y del quórum para sesionar sólo se considerará a sus integrantes con derecho a voto.

Artículo 96.— Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional:

a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional en que éste lo solicite;

b) Representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional;

c) Informar, previamente, respecto de las materias a que se refiere el número 14 del artículo 80;

d) Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley;

e) Ejercer las demás atribuciones que esta Constitución le encomienda.

Los acuerdos u opiniones a que se refiere la letra b) serán públicos o reservados, según lo determine para cada caso particular el Consejo.

Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización y funcionamiento.

**CAPITULO XIII
Banco Central**

Artículo 97.— Existirá un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional.

Artículo 98.— El Banco Central sólo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras, sean públicas o privadas. De manera alguna podrá otorgar a ellas su garantía, ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas.

Ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central.

Con todo, en caso de guerra exterior o de peligro de ella, que calificará el Consejo de Seguridad Nacional, el Banco Central podrá obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas.

El Banco Central no podrá adoptar ningún acuerdo que signifique de una manera directa o indirecta establecer normas o requisitos diferentes o discriminatorios en relación a personas, instituciones o entidades que realicen operaciones de la misma naturaleza.

CAPITULO XIII**Gobierno y Administración Interior del Estado**

Artículo 99.— Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas.

La modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas, serán materia de ley, como asimismo, la fijación de las capitales de las regiones y provincias; todo ello a proposición del Presidente de la República.

Gobierno y Administración Regional

Artículo 100.— El gobierno y la administración superior de cada región residen en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá dichas funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

Corresponderá al Intendente formular la política de desarrollo de la región, ajustándose a los planes nacionales, y ejercer la supervigilancia, coordinación y fiscalización de los servicios públicos, con excepción de la Contraloría General de la República y de los tribunales de justicia.

La ley determinará la forma en que el Intendente ejercerá estas facultades, las demás atribuciones que le corresponden y los organismos que le asesorarán.

Artículo 101.— En cada región habrá un consejo regional de desarrollo, presidido por el Intendente e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que tengan asiento en la respectiva región, y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región. El sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho consejo.

Una ley orgánica constitucional determinará, atendidas las características de cada región, el número, forma de designación y duración en el cargo de los miembros del consejo, y lo relativo a su organización y funcionamiento y los casos en que los integrantes de éste, que sean funcionarios públicos, tendrán derecho a voto.

Artículo 102.— El consejo regional tiene por objeto asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región.

La ley determinará las materias en que la consulta del Intendente al consejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación de los proyectos relativos al plan regional de desarrollo y al presupuesto regional. Corresponderá al consejo resolver la distribución del fondo regional de desarrollo.

Los consejos regionales tendrán las demás atribuciones que les señalen la Constitución y la ley.

Artículo 103.— La ley contemplará, con las excepciones que procedan, la desconcentración regional de los Ministerios y de los servicios públicos y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación y faciliten el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales.

Artículo 104.— Sin perjuicio de los recursos que se destinen a las regiones en la Ley de Presupuestos de la Nación, ésta contemplará, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional, un porcentaje del total de los ingresos de dicho presupuesto para su distribución entre las regiones del país. La ley establecerá la forma de distribución de este fondo.

Gobierno y Administración Provincial

Artículo 105.— El gobierno y la administración superior de cada provincia residen en un gobernador, quien estará subordinado al Intendente respectivo, y será de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

Corresponde al gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del Intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La ley determinará las atribuciones que podrá delegarle el Intendente y las demás que le corresponden.

Artículo 106.— Los gobernadores, en los casos y forma que determine la ley, podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.

Administración Comunal

Artículo 107.— La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad la que está constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el consejo comunal respectivo.

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.

Una ley orgánica constitucional determinará las atribuciones de las municipalidades y los plazos de duración en el cargo de los alcaldes.

Los municipios y los demás servicios públicos existentes en la respectiva comuna deberán coordinar su acción en conformidad a la ley.

Artículo 108.— El alcalde será designado por el consejo regional de desarrollo respectivo a propuesta en terna del consejo comunal. El Intendente tendrá la facultad de vetar dicha terna por una sola vez.

Sin embargo, corresponderá al Presidente de la República la designación del alcalde en aquellas comunas que la ley determine, atendida su población o ubicación geográfica.

Los alcaldes en los casos y forma que determine la ley podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades.

Artículo 109.— En cada municipalidad habrá un consejo de desarrollo comunal presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquellas de naturaleza arental o sindical y de la administración pública.

La ley orgánica constitucional relativa a las municipalidades determinará, según las características de cada comuna, el número, forma de designación y duración en el cargo de los miembros del consejo y lo relativo a su organización y funcionamiento.

Artículo 110.— El consejo de desarrollo comunal tiene por objeto asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

La ley determinará las materias en que la consulta del alcalde al consejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación de los proyectos relativos al plan comunal de desarrollo y al presupuesto municipal.

Artículo 111.— La ley de Presupuestos de la Nación podrá solventar los gastos de funcionamiento de las municipalidades.

Disposiciones Generales

Artículo 112.— La ley podrá establecer formulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios que integren las regiones con respecto a los problemas que les sean comunes, como, asimismo, en relación a los servicios públicos existentes en la correspondiente región.

Artículo 113.— Para ser designado Intendente, gobernador o alcalde, se requerirá ser ciudadano con derecho a sufragio y tener los demás requisitos de idoneidad que la ley señale.

Los cargos de Intendente, gobernador y alcalde son incompatibles entre sí. Se exceptúan de esta norma los Intendentes regionales, en cuanto podrán ser gobernadores de la provincia que sea cabecera de la región.

La incompatibilidad referida no regirá respecto de los alcaldes designados por el Presidente de la República.

Ningún tribunal procederá criminalmente contra un Intendente o gobernador sin que la Corte de Apelaciones respectiva haya declarado que ha lugar la formación de causa.

Artículo 114.— La ley establecerá las causas de cesación en el cargo respecto de los alcaldes designados por los consejos regionales y de los miembros integrantes de estos consejos y de los comunales.

Artículo 115.— La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales.

Asimismo, establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el Intendente y los consejos regionales, y entre el alcalde y los consejos comunales, con motivo de la aprobación de los proyectos relativos a los planes de desarrollo y de los presupuestos, respectivamente.

CAPITULO XIV**Reforma de la Constitución**

Artículo 116.— Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 82.

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias.

Artículo 117.— Las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate.

Si en el día señalado no se reuniera la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al siguiente con los diputados y senadores que asistan.

El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República.

Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y se devolverá al Presidente para su promulgación.

En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación salvo que este consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.

La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso.

Artículo 118.— Las reformas constitucionales que tengan por objeto modificar las normas sobre plebiscito prescritas en el artículo anterior, disminuir las facultades del Presidente de la República, otorgar mayores atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a los parlamentarios, requerirán, en todo caso, la concurrencia de voluntades del Presidente de la República y de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y no procederá a su respecto el plebiscito.

Los proyectos de reforma que recaigan sobre los capítulos I, VII, X y XI de esta Constitución deberán, para ser aprobados, cumplir con los requisitos señalados en el inciso anterior. Sin embargo, el proyecto así despatchado no se promulgará y se guardará hasta la próxima renovación conjunta de las Cámaras, y en la primera sesión que éstas celebren deliberarán y votarán sobre el texto que se hubiera aprobado, sin que pueda ser objeto de modificación alguna. Sólo si la reforma fuere ratificada por los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada rama del nuevo Congreso se devolverá al Presidente de la República para su promulgación. Con todo, si este último estuviera en desacuerdo, podrá consultar a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito.

Artículo 119.— La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.

Artículo final.— La presente Constitución entrará en vigencia seis meses después de ser aprobada mediante plebiscito, con excepción de las disposiciones transitorias novena y vigésimatercera que tendrán vigor desde la fecha de esa aprobación. Su texto oficial será el que consta en este decreto ley.

Un decreto ley determinará la oportunidad en la cual se efectuará el señalado plebiscito, así como las normas a que él se sujetará, debiendo establecer las reglas que aseguren el sufragio personal, igualitario y secreto y, para los nacionales, obligatorio.

La norma contenida en el inciso anterior entrará en vigencia desde la fecha de publicación del presente texto constitucional.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.— Mientras se dictan las disposiciones que den cumplimiento a lo prescrito en el inciso tercero del número 1º del artículo 19 de esta Constitución, continuarán rindiendo los preceptos legales actualmente en vigor.

SEGUNDA.— Mientras se dicta el nuevo Código de Minería que deberá regular, entre otras materias, la forma, condiciones y efectos de las concesiones mineras a que se refieren los incisos séptimo al décimo del número 24º del artículo 19 de esta Constitución Política, los titulares de derechos mineros seguirán regidos por la legislación que rige en vigor al momento en que entre en vigencia esta Constitución, en calidad de concesionarios.

Los derechos mineros a que se refiere el inciso anterior subsistirán bajo el imperio del nuevo Código, pero en cuanto a sus gozas y cargas y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de dicho nuevo Código de Minería. Este nuevo Código deberá otorgar plazo a los concesionarios para cumplir los nuevos requisitos que se establezcan para merecer amparo legal.

En el lapso que medie entre el momento en que se ponga en vigencia esta Constitución y aquel en que entre en vigor el nuevo Código de Minería, la constitución de derechos mineros con el carácter de concesión señalado en los incisos séptimo al décimo del número 24º del artículo 19 de esta Constitución, continuará regida por la legislación actual, al igual que las concesiones mineras que se otorguen.

TERCERA.— La gran minería del cobre y las empresas consideradas como tal, nacionalizadas en virtud de lo prescrito en la disposición 17a. transitoria de la Constitución Política de 1925, continuaran rindiéndose por las normas constitucionales vigentes a la fecha de promulgación de esta Constitución.

CUARTA.— La primera vez que se constituya el Tribunal Constitucional, los Ministros de la Corte Suprema a que se refiere la letra a) del artículo 81, que hayan sido elegidos en la segunda y tercera votación, y el abogado designado por el Presidente de la República a que se refiere la letra b) de dicho artículo, durarán cuatro años en sus cargos y los restantes, ocho años.

QUINTA.— Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales.

SEXTA.— No obstante lo dispuesto en el número 8º del artículo 32, mantendrán su vigencia los preceptos legales que a la fecha de promulgación de esta Constitución hubieren regido materias no comprendidas en el artículo 60, mientras ellas no sean expresamente derogadas por ley.

SEPTIMA.— Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del número 20º del artículo 19, mantendrán su vigencia las disposiciones legales que hayan establecido tributos de afectación a un destino determinado, mientras no sean expresamente derogadas.

OCTAVA.— Las normas relativas a la edad establecidas en el inciso segundo del artículo 71 no regirán respecto de los magistrados de los tribunales superiores de justicia en servicio a la fecha de vigencia de esta Constitución.

Durante el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros se regirá por la disposición transitoria vigésima y no les será aplicable la limitación del plazo contemplado en el artículo 83 de esta Constitución el que se contará a partir de cuatro años del término del señalado período presidencial.

NOVENA.— Los miembros del Tribunal Constitucional a que se refiere el artículo 81, deberán ser designados con diez días de anticipación, a lo menos a la fecha en que comience el primer período presidencial. Para este solo efecto el Consejo de Seguridad Nacional se constituirá con treinta días de anterioridad a la fecha en que comience a regir esta Constitución.

DECIMA.— En tanto no entre en vigencia la ley orgánica constitucional relativa a los partidos políticos a que se refiere el Nº 13 del artículo 18, estará prohibido ejecutar o promover toda actividad, acción o gestión de índole político partidista, ya sea por personas naturales o jurídicas, organizaciones, entidades o agrupaciones de personas. Quincea, infringir esta prohibición incurrirán en las sanciones previstas en la ley.

DECIMOPRIMERA.— El artículo 84 de la Constitución relativo al Tribunal Calificador de Elecciones, comenzará a regir en la fecha que corresponda de acuerdo con la ley respectiva, con ocasión de la primera elección de senado-

res y diputados, y sus miembros deberán estar designados con treinta días de anticipación a esa fecha.

DECIMOSEGUNDA.— Mientras no proceda constituir el Tribunal Calificador de Elecciones, la designación de los miembros de los tribunales electorales regionales, cuyo nombramiento le corresponde, será hecha por la Corte de Apelaciones respectiva.

DECIMOTERCERA.— El período presidencial que comenzará a regir a contar de la vigencia de esta Constitución, durará el tiempo que establece el artículo 23.

Durante este período serán aplicables todos los preceptos de la Constitución, con las modificaciones y salvedades que se indican en las disposiciones transitorias siguientes.

DECIMOCUARTA.— Durante el período indicado en la disposición anterior, continuará como Presidente de la República el actual Presidente, General de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte, quien durará en el cargo hasta el término de dicho período.

Asimismo, la Junta de Gobierno permanecerá integrada por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y por el General Director de Carabineros. Se regirá por las normas que regulen su funcionamiento interno y tendrá las atribuciones que se señalan en las disposiciones transitorias correspondientes.

Sin embargo, atendido que el Comandante en Jefe del Ejército, de acuerdo con el inciso primero de esta disposición es Presidente de la República, no integrará la Junta de Gobierno y lo hará, en su lugar, como miembro titular, el Oficial General de Armas del Ejército que le siga en antigüedad. Con todo, el Presidente de la República podrá reemplazar a dicho integrante en cualquier momento, por otro Oficial General de Armas de su Institución siguiendo el orden de antigüedad.

DECIMOQUINTA.— El Presidente de la República tendrá las atribuciones y obligaciones que establecen los preceptos de esta Constitución, con las siguientes modificaciones y salvedades:

A.— Podrá:

- 1) Decretar por sí mismo los estados de emergencia y de catástrofe, en su caso, y
- 2) Designar y remover libremente a los alcaldes de todo el país, sin perjuicio de que pueda disponer la plena o gradual aplicación de lo previsto en el artículo 108.

B.— Requerirá el acuerdo de la Junta para:

- 1) Designar a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros cuando sea necesario reemplazarlos, por muerte, renuncia o cualquier clase de imposibilidad absoluta;
- 2) Designar al Contralor General de la República;
- 3) Declarar la guerra;
- 4) Decretar los estados de asamblea y de sitio;
- 5) Decidir si ha o no lugar a la admisión de las acusaciones que cualquier individuo particular presentare contra los Ministros de Estado con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por algún acto cometido por éstos en el ejercicio de sus funciones; y
- 6) Ausentarse del país por más de treinta días o en los últimos noventa días de su período.

DECIMOSEXTA.— En caso de que por impedimento temporal, ya sea por enfermedad, ausencia del territorio nacional u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, lo subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el miembro titular de la Junta de Gobierno según el orden de precedencia que correspondiera.

DECIMOSEPTIMA.— En caso de muerte, renuncia o cualquier clase de imposibilidad absoluta del Presidente de la República, el sucesor, por el período que le falte, será designado por la unanimidad de la Junta de Gobierno, la que deberá reunirse de inmediato. Mientras no se produzca la designación, asumirá como Vicepresidente de la República el miembro titular de la Junta de Gobierno, se-

Pág. catórea (3274)

gún el orden de precedencia que corresponda.

Si transcurridas cuarenta y ocho horas de reunida la Junta de Gobierno no hubiere unanimidad para elegir Presidente de la República, la elección la efectuará el Consejo de Seguridad Nacional, por la mayoría absoluta de sus miembros, integrándose a él, para este efecto, el Contralor General de la República.

Si fuere designado Presidente de la República un Oficial General de Armas o de Orden y Seguridad, éste de pleno derecho y por el período presidencial que reste, asumirá la calidad de Comandante en Jefe Institucional o de General Director de Carabineros, en su caso, si tuviere los requisitos para serlo. En este caso, el Oficial General de Armas o de Orden y Seguridad que le siga en antigüedad, en la respectiva Institución, pasará a integrar la Junta de Gobierno como miembro titular, aplicándose a la parte final del inciso tercero de la disposición decimocuarta transitoria en cuanto a su Institución.

DECIMOCTAVA.— Durante el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria, la Junta de Gobierno ejercerá, por la unanimidad de sus miembros, las siguientes atribuciones exclusivas:

A.— Ejercer el Poder Constituyente sujeto siempre a aprobación plebiscitaria, la que se llevará a efecto conforme a las reglas que señale la ley;

B.— Ejercer el Poder Legislativo;

C.— Dictar las leyes interpretativas de la Constitución que fueren necesarias;

D.— Aprobar o desear los tratados internacionales, antes de la ratificación presidencial;

E.— Prestar su acuerdo al Presidente de la República en los casos contemplados en la letra B de la disposición decimoquinta transitoria;

F.— Prestar su acuerdo al Presidente de la República, para decretar los estados de asamblea y de sitio, en su caso;

G.— Permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como asimismo, autorizar la salida de tropas nacionales fuera de él;

H.— Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de Justicia;

I.— Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía, en los casos a que alude el artículo 17 número 2º de esta Constitución;

J.— Declarar en el caso de que el Presidente de la República o los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros hicieren dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desaharla;

K.— Las demás que le otorgan otras disposiciones transitorias de esta Constitución.

El orden de precedencia de los integrantes de la Junta de Gobierno, es el que se indica a continuación:

1.— El Comandante en Jefe del Ejército;
2.— El Comandante en Jefe de la Armada;
3.— El Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea;

4.— El General Director de Carabineros.

Se alterará el orden de precedencia antes establecido, en las situaciones señaladas en el inciso tercero de la disposición decimocuarta transitoria y en el inciso final de la disposición decimoquinta transitoria, y, en tales casos, el integrante de la Junta de Gobierno a que aluden dichas disposiciones ocupará, como titular, el cuarto orden de precedencia.

Presidirá la Junta de Gobierno el miembro titular de ella que tenga el primer lugar de precedencia de acuerdo a los dos incisos anteriores.

En el caso previsto en la letra B.—, número 1º, de la disposición decimoquinta transitoria el o los nuevos miembros que se incorporen a la Junta de Gobierno, conservarán el orden de precedencia señalado en el inciso segundo.

Cuando uno de los miembros titulares de la Junta de Gobierno esté impedido temporalmente para ejercer su cargo, lo subrogará el Oficial General de Armas o de Orden y Seguridad más antiguo, a quien le corresponda de acuerdo a las normas sobre sucesión de mando en la res-

pectiva Institución, integrándose a la Junta en el último lugar de precedencia. Si los subrogantes fueren más de uno, se integrarán a la Junta en el orden de precedencia señalado en el inciso segundo.

DECIMONOVENA.— Los miembros de la Junta de Gobierno tendrán iniciativa de ley, en todas aquellas materias que constitucionalmente no sean de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

La Junta de Gobierno ejercerá mediante leyes las Potestades Constituyente y Legislativa. Estas leyes llevarán la firma de los miembros de la Junta de Gobierno y del Presidente de la República en señal de promulgación.

Una ley complementaria establecerá los órganos de trabajo y los procedimientos de que se valdrá la Junta de Gobierno, para ejercer las atribuidas Potestades Constituyente y Legislativa. Estas normas complementarias establecerán, además, los mecanismos que permitan a la Junta de Gobierno requerir la colaboración de la comunidad para la elaboración de las leyes.

VIGESIMA.— En caso de duda acerca de si la imposibilidad que priva al Presidente de la República del ejercicio de sus funciones es de tal naturaleza que deba hacerse su reemplazo, corresponderá a los miembros titulares de la Junta de Gobierno resolver la duda planteada.

Si la duda se refiere a la imposibilidad que priva a un miembro de la Junta de Gobierno del ejercicio de sus funciones y es de igual naturaleza que la referida en el inciso anterior, corresponderá a los demás miembros titulares de la Junta de Gobierno resolver la cuestión planteada.

VIGESIMAPRIMERA.— Durante el período a que se refiere la decimotercera disposición transitoria y hasta que entre en funciones el Senado y la Cámara de Diputados, no serán aplicables los siguientes preceptos de esta Constitución:

a) Los artículos 26 al 31 inclusive, los números 2º, 4º, 5º, 6º y la segunda parte del número 16º del artículo 32; el artículo 37; y el artículo 41, número 7º, en su referencia a los parlamentarios;

b) El Capítulo V sobre el Congreso Nacional con excepción del: el número 1º del artículo 50, los artículos 60, 61, los incisos tercero a quinto del artículo 62, y el artículo 64, los que tendrán plena vigencia. Las referencias que estos preceptos y el número 3º del artículo 32, el inciso segundo del número 6º del artículo 41, y los artículos 73 y 88 hacen al Congreso Nacional o a alguna de sus ramas, se entenderán hechas a la Junta de Gobierno.

Asimismo, la elección a que se refiere la letra d) del artículo 81, corresponderá hacerla a la Junta de Gobierno;

c) En el artículo 82: los números 4º, 9º y 11º de su inciso primero, el inciso segundo en su referencia al número 9º, y los incisos octavo, noveno, décimo, decimosegundo, decimotercero y decimoquinto. Tampoco regirá la referencia que el número 2º hace a la reforma constitucional, ni la segunda parte del número 8º del inciso primero del mismo artículo en lo atinente al Presidente de la República, como tampoco las referencias que hacen a dicho número, en lo concerniente a la materia, los incisos segundo y decimotercero.

d) El Capítulo XIV, relativo a la reforma de la Constitución.

La Constitución sólo podrá ser modificada por la Junta de Gobierno en el ejercicio del Poder Constituyente. Sin embargo, para que las modificaciones tengan eficacia deberán ser aprobadas por plebiscito, el cual deberá ser convocado por el Presidente de la República, y

e) Cualquier otro precepto que sea contrario a las disposiciones que rigen el período presidencial a que se refiere la disposición decimotercera transitoria.

VIGESIMASEGUNDA.— Para los efectos de lo prescrito en el inciso tercero del artículo 82 de la Constitución, la Junta de Gobierno deberá remitir al Tribunal Constitucional el proyecto a que dicho precepto se refiere, antes de su promulgación por el Presidente de la República.

Sin perjuicio de la facultad que se confiere al Presidente de la República en los incisos cuarto y quinto del artículo 82, corresponderá también a la Junta de Gobierno en pleno

formular el requerimiento a que alude el inciso primero.

En el caso de los incisos decimoprimero y decimosexto del artículo señalado en el inciso anterior, corresponderá, asimismo, a la Junta de Gobierno en pleno formular el requerimiento respectivo.

VIGESIMATERCERA.— Si entre la fecha de aprobación mediante plebiscito de la presente Constitución y la de su vigencia, el Presidente de la República a que se refiere la disposición decimocuarta transitoria quedare, por cualquier causa, impedido absolutamente de asumir sus funciones, la Junta de Gobierno, por la unanimidad de sus miembros, designará a la persona que asumirá el cargo de Presidente de la República para el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria.

Para este efecto, la Junta de Gobierno se integrará por los Comandantes en Jefe de la Armada, de la Fuerza Aérea, por el General Director de Carabineros y, como miembro titular, por el Oficial General de Armas más antiguo del Ejército.

Si constituida la Junta de Gobierno en la forma indicada en el inciso precedente, no hubiere, dentro de las cuarenta y ocho horas de reunida unanimidad para elegir Presidente de la República, se integrarán a ella, para este solo efecto, el Presidente de la Corte Suprema, el Contralor General de la República y el Presidente del Consejo de Estado, así constituida, designará, por la mayoría absoluta de sus miembros, al Presidente de la República y a éste se entenderá referida la disposición decimocuarta transitoria, en su inciso primero.

VIGESIMACUARTA.— Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 39 y siguientes sobre estados de excepción que contempla esta Constitución, si durante el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria se produjeran actos de violencia destinados a alterar el orden público o hubiere peligro de perturbación de la paz interior, el Presidente de la República así lo declarará y tendrá, por seis meses renovables, las siguientes facultades:

a) Arrestar a personas hasta por el plazo de cinco días, en sus propias casas o en lugares que no sean cárceles. Si se produjeran actos terroristas de graves consecuencias, dicho plazo podrá extenderse hasta por quince días más;

b) Restringir el derecho de reunión y la libertad de información, esta última sólo en cuanto a la fundación, edición o circulación de nuevas publicaciones;

c) Prohibir el ingreso al territorio nacional o expulsar de él a los que propaguen las doctrinas a que alude el artículo 8º de la Constitución, a los que estén sindicados o tengan reputación de ser activistas de tales doctrinas y a los que realicen actos contrarios a los intereses de Chile o constituyan un peligro para la paz interior;

d) Disponer la permanencia obligada de determinadas personas en una localidad urbana del territorio nacional hasta por un plazo no superior a tres meses.

Las facultades contempladas en esta disposición las ejercerá el Presidente de la República, mediante decreto supremo firmado por el Ministro del Interior, bajo la fórmula "Por orden del Presidente de la República". Las medidas que se adopten en virtud de esta disposición no serán susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración ante la autoridad que las dispuso.

VIGESIMAQUINTA.— Durante el período a que se refiere la disposición decimotercera, el Consejo de Seguridad Nacional estará presidido por el Presidente de la República e integrado por los miembros de la Corte Suprema y por el Presidente del Consejo de Estado.

VIGESIMASEXTA.— Hasta que el Senado entre en funciones continuará funcionando el Consejo de Estado.

VIGESIMASEPTIMA.— Corresponderá a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al General Director de Carabineros, titulares, proponer al país, por la unanimidad de ellos, sujeto a la ratificación de la ciudadanía, la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República en el período presidencial siguiente.

te al referido en la disposición decimotercera transitoria, quien deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 25 inciso primero de esta Constitución, sin que le sea aplicable la prohibición de ser reelegido contemplada en el inciso segundo de ese mismo artículo. Con ese objeto se reunirán noventa días antes, a lo menos, de la fecha en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones. La designación será comunicada al Presidente de la República, para los efectos de la convocatoria a plebiscito.

Si transcurridas cuarenta y ocho horas de reunidos los Comandantes en Jefe y el General Director señalados en el inciso anterior, no hubiere unanimidad, la proposición se hará de acuerdo con lo prescrito en el inciso segundo de la disposición decimoséptima transitoria y el Consejo de Seguridad Nacional comunicará al Presidente de la República su decisión, para los mismos efectos señalados en el inciso anterior.

El plebiscito deberá efectuarse no antes de treinta ni después de sesenta días de la proposición correspondiente y se llevará a efecto en la forma que disponga la ley.

VIGESIMOCTAVA.— Si la ciudadanía a través del plebiscito manifestare su voluntad de aprobar la proposición efectuada de acuerdo con la disposición que precede, el Presidente de la República así elegido, asumirá el cargo el mismo día en que deba cesar el anterior y ejercerá sus funciones por el periodo indicado en el inciso segundo del artículo 25 y se aplicarán todos los preceptos de la Constitución con las siguientes modalidades:

A.— El Presidente de la República, nueve meses después de asumir el cargo, convocará a elecciones generales de senadores y diputa-

dos para integrar el Congreso en la forma dispuesta en la Constitución. La elección tendrá lugar no antes de los treinta ni después de los cuarenta y cinco días siguientes a la convocatoria y se efectuará de acuerdo a la ley orgánica respectiva;

B.— El Congreso Nacional se instalará tres meses después de la convocatoria a elecciones.

Los diputados de este primer Congreso durarán tres años en sus cargos. Los senadores elegidos por las regiones de número impar durarán, asimismo, tres años y los senadores elegidos por las regiones de número par y región metropolitana, así como los designados, siete años, y

C.— Hasta que entre en funciones el Congreso Nacional, la Junta de Gobierno continuará en el pleno ejercicio de sus atribuciones, y seguirán en vigor las disposiciones transitorias que rigen el periodo presidencial a que se refiere la disposición decimotercera.

VIGESIMANOVENA.— Si la ciudadanía no aprobare la proposición sometida a plebiscito a que se refiere la disposición vigesimaseptima transitoria, se entenderá prorrogado de pleno derecho el periodo presidencial a que se refiere la disposición decimotercera transitoria, continuando en funciones por un año más el Presidente de la República en ejercicio y la Junta de Gobierno, con arreglo a las disposiciones que los rigen. Vencido este plazo, tendrán plena vigencia todos los preceptos de la Constitución.

Para este efecto, noventa días antes de la expiración de la prórroga indicada en el inciso anterior, el Presidente en ejercicio convocará a elección de Presidente de la República y de parlamentarios en conformidad a los preceptos permanentes de esta Constitución y de la ley.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e inscribese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría. — **AUGUSTO PINOCHET UGARTE**, General de Ejército, Presidente de la República. — **JOSE T. MERINO CASTRO**, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada. — **CESAR MENDOZA DURAN**, General Director de Carabineros. — **FERNANDO MATTHEI AUBEL**, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea. — **Sergio Fernández Fernández**, Ministro del Interior. — **René Rojas Galdames**, Ministro de Relaciones Exteriores. — **César Raúl Benavides Escobar**, Teniente General, Ministro de Defensa Nacional. — **José Luis Federici Rojas**, Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción. — **Sergio de Castro Spinkula**, Ministro de Hacienda. — **Alfredo Prieto Bafalluy**, Ministro de Educación Pública. — **Mónica Madariaga Gutiérrez**, Ministro de Justicia. — **Patricio Torres Rojas**, General de Brigada, Ministro de Obras Públicas. — **Alfonso Márquez de la Plata Yrarrázaval**, Ministro de Agricultura. — **René Perí Fagerstrom**, General Inspector de Carabineros, Ministro de Bienes Nacionales. — **José Piñera Echenique**, Ministro del Trabajo y Previsión Social. — **Alejandro Medina Lott**, General de Brigada, Ministro de Salud. — **Carlos Quiñones López**, Contralmirante, Ministro de Minería. — **Jaime Estrada Leigh**, General de Brigada, Ministro de la Vivienda y Urbanismo. — **Caupollán Boisset Muller**, General de Brigada Aérea, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones. — **Sergio Badiola Broberg**, General de Brigada, Ministro Secretario General de Gobierno.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento. — **Mario Duvauchelle Rodríguez**, Capitán de Navío JT, Secretario de Legación de la Junta de Gobierno.

