

CENTRO DE DOCUMENTACION
E INFORMACION DE CONARA

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA
(C O N A R A)

PROYECTO DE LAS NACIONES UNIDAS
CHI/77/001

EXPERIENCIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN CHILE

DOCUMENTO PRESENTADO ANTE LA REUNION
DE JEFES DE PROYECTOS DE ADMINISTRACION
PUBLICA Y SUS CONTRAPARTES .

BUENOS AIRES, ABRIL 1978



C O N T E N I D O

A. ANTECEDENTES

B. EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. Iniciación de la Reforma
2. Diagnóstico de la Administración Pública chilena
3. Principios de la Reforma Administrativa
4. Contenido de la Reforma Administrativa
5. Organo de Ejecución
6. La Reforma Administrativa en sí
7. Regionalización
8. Rasgos determinantes de la Regionalización realizada
9. Realizaciones en la Regionalización
10. Otros aspectos de la Reforma Estructural
11. Reforma Funcional
12. Justicia Administrativa
13. Etapa de la Reforma

C. CONCLUSIONES

1. Relevancia de la Experiencia Chilena
2. Vinculación con objetivos y políticas nacionales
3. Globalismo y gradualismo
4. Organización de la Reforma
5. Factor multiplicador
6. Fines y medios
7. Cooperación técnica internacional
8. Elemento humano



EXPERIENCIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN CHILE

A. ANTECEDENTES

La estructura básica de la Administración Pública Chilena, a partir de cuando la Nación obtuvo su independencia, fue concebida para desarrollar las tareas típicas o tradicionales del Estado liberal en su más amplio sentido, concepción ésta que caracterizó al mundo en los siglos XVIII y XIX. Fue así como practicó en toda su pureza la tesis del Estado Gendarme, con su filosofía del "Laissez faire, laissez passer".

Con la llegada de la industrialización, los adelantos técnicos y el incremento del índice demográfico, aumentaron las necesidades colectivas, viéndose obligado el Estado a asumir nuevas tareas, especialmente aquellas relacionadas con la producción de bienes y servicios. Se hizo evidente que la estructura clásica no respondía a los procesos del desarrollo, fundamentalmente por la excesiva rigidez de que adolecía, emanada de la profusión de leyes orgánicas y rigurosos procedimientos de control formal.

La necesidad de acometer en serio una Reforma Administrativa, se hacía cada día más necesaria, máxime cuando, en vez de transformar la Administración Pública para adecuarla al papel del Estado como motor del desarrollo, los distintos Gobiernos fueron agregando nuevas Instituciones así como Empresas Estatales de características administrativas muy diferentes, a las cuales se les concedió autonomía respecto del Gobierno Central, multiplicando en exceso y en forma perjudicial la descentralización funcional o por servicios.

No obstante esta anarquía administrativa, se hicieron leves intentos de mejoramiento, y así en el año 1954 fue creada la Oficina de Racionalización de la Administración Pública (OCRAP), como dependencia de la Dirección de Presupuesto, en el Ministerio de Hacienda, denominación que fue sustituida, en el año 1959, por Oficina Central de Organización y Métodos (OCOM), la cual ni a nivel central ni sectorial produjo impacto serio en la Administración Pública Chilena.

EL PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

2 - La Reforma Administrativa en Chile

a. Iniciación de la Reforma Administrativa

Como primer paso para plantear una Reforma Administrativa, imperativo ineludible para la consecución de las metas que Chile se había propuesto alcanzar, el señor Presidente de la República dispuso en 1973 que se constituyera la Comisión Preliminar de la Reforma Administrativa, la que debía detectar las deficiencias que en sus diversos aspectos presentaba el régimen administrativo, postular las bases que con criterios técnicos debían orientar la reforma, y fijar posteriormente las medidas de corto, mediano y largo plazo, que satisficieran según su urgencia los requerimientos respectivos.

b. Diagnóstico de la Administración Pública Chilena

La Comisión Preliminar de la Reforma Administrativa, después de múltiples y activas sesiones de trabajo durante tres meses, realizó un meticoloso y acertado diagnóstico de las deficiencias de todo orden que aquejaban a la Administración y que concretaron como sigue:

(1) a. Deficiencias Estructurales

(2) 1) Falta de uniformidad y organicidad en el desarrollo institucional del sector público.

(2) 2) Proliferación de Entes o Servicios autónomos.

(2) 3) Superposición de estructuras institucionales y duplicación de funciones.

(2) 4) Falta de coordinación entre organismos diferenciados que cumplen tareas correspondientes a las mismas funciones.

(2) 5) Dispersión de Instituciones complementarias en diferentes Ministerios.

(2) 6) Falta de congruencia entre los criterios básicos de la planificación y el ordenamiento administrativo.

(2) 7) Excesiva complejidad de las estructuras internas de los Ministerios y Servicios.

(2) 8) Sobredimensión del aparato administrativo.

(2) 9) Politización excesiva de la Administración Pública.

(2) b. Deficiencias de Planificación

(2) 1) Carencia de una organización integral del Sistema de Planificación.

(2) 2) Inadecuada organización de la planificación a nivel sectorial, regional y local.

(2) 3) Desvinculación entre las instancias de planificación y las que asignan los recursos financieros.

(3) e. Uso inadecuado de los Recursos Humanos, Financieros y Materiales.

(a) x Falta de un adecuado Sistema de Planificación de los recursos humanos. (Necesidades de fuerza de trabajo).

(b) x Falta de un Sistema de Capacitación en la Administración Pública.

(c) x Falta de un Sistema integral de Carrera Funcionaria.

(d) x Inadecuado Sistema de Administración Financiera.

(e) x Carencia de un Sistema de Administración de Recursos materiales.

(4) d. Complejidad de los Sistemas y Procedimientos de Trabajo.

(a) x Falta de metodologías adecuadas en la Administración Pública.

(b) x Falta de normas jurídicas que impusieran procedimientos administrativos eficientes y uniformes.

(c) x Inexistencia de recursos administrativos eficaces para los usuarios de la Administración Pública.

(5) e. Subutilización y falta de desarrollo de los Sistemas de Informática.

(6) f. Sistemas de Control inadecuados.

g. Principios de la Reforma Administrativa

La Comisión Preliminar para la Reforma Administrativa, además de detectar los defectos existentes en la Adminis-



tración Pública, estableció los Principios en que había de basarse la Reforma, concretándolos en:

- ~~(a)~~ ~~1.~~ Concordancia con las políticas y planes de desarrollo del Gobierno, por ser la Organización Institucional Administrativa, instrumento que debe posibilitar dichas políticas y planes.
- ~~2.~~ Integralidad, que equivale a la universalidad, o sea que la Reforma involucre toda la esfera de la Administración.
- ~~3.~~ Gradualidad, lo que supone la ejecución por etapas e implica una acción planificada.
- ~~4.~~ Dirección Centralizada y Ejecución Descentralizada de acuerdo con las normas que se dicten.
- ~~5.~~ Flexibilidad, interpretándose el enunciado en el doble sentido de admitir realidades administrativas diferentes, y que sus orientaciones tengan validez para cualquier forma de organización del Estado.
- ~~6.~~ Justicia Administrativa, tanto en lo que signifique protección al funcionario eficiente, como al administrado contra los abusos de la Administración.
- ~~7.~~ Uniformidad en la nomenclatura y en la organización.
- ~~8.~~ Simultaneidad, que implica la posibilidad de realizar paralelamente la Reforma Estructural y la Funcional.
- ~~9.~~ Economía Administrativa, que significa aprovechar al máximo la institucionalidad existente.

aj
4. Contenido de la Reforma Administrativa

Detectados
Descubiertas las fallas de la Administración y trazados los Principios generales en que había de basarse la Reforma, era lógico determinar el contenido, por ser este elemento el objetivo final, al que habían sido encaminados todos los trabajos que se realizaron.

El contenido se dividió en dos grandes temas, denominados ^{MAHO} Reforma Estructural y ^{MAHO} Reforma Funcional, admitiendo en razón del principio de la flexibilidad, que si bien es cierto que ambos tipos de reforma pueden requerir técnicas muy diferenciadas y, por tanto, la participación de diferentes especialistas, su interdependencia en el contenido específico de cada una de ellas, permite que se aborden en forma conjunta e integral.

A su vez, estos dos grandes temas se subdividieron como sigue:

a. Reforma Estructural

1) Regionalización

Surge como problema prioritario, para corregir las distorsiones que provoca la concentración del poder político y económico y la centralización asfixiante de la Administración Pública. Tal como lo expresó el Sr. Presidente de la República en el manifiesto que dirigió al país con motivo de la iniciación del Proceso de Regionalización, "el servicio que se realiza a lo largo del territorio nacional, desde la más distante o más próxima de las Provincias, permite llegar a establecer un sentimiento que es mezcla de protesta y frustración hacia el centralismo capitalino".

Se afirmó que la regionalización debía ser resuelta bajo un criterio que considerara los aspectos económicos, geográficos, culturales, sociales y de Seguridad Nacional, dándole una organización administrativa, que permitiera coordinar la acción del Gobierno con las Entidades Regionales, así como uniformar en cada servicio público el proceso de desconcentración de las decisiones.

2) Estructura superior de la Administración Pública

La Comisión Preliminar para la Reforma Administrativa consideró, a este respecto, que la reforma estructural no alcanzaría su objetivo si se enfocaba tan sólo como un simple cambio en el ordenamiento de los Ministerios y Servicios, sino que, era necesario realizar previamente una definición de criterios básicos, que fueron:

- a) Concepción del Estado como motor del desarrollo.
- b) Especificar sus funciones básicas. Para cada función deben definirse las subfunciones y los sectores de actividad económica y social que comprenden, compatibilizados con los sectores considerados en el Proceso de Planificación.
- c) Asignar la ejecución de cada función y subfunción, agrupadas sectorialmente cuando proceda a un determinado Ministerio.

Al interior de cada Ministerio, es posible desagregar las subfunciones cuya ejecución se asigne posteriormente a una determinada institución.

A la estructura así definida, es necesario agregar los mecanismos de coordinación entre funciones si-

milares, y establecer la vinculación precisa entre los encargados de la formulación de políticas con los de su ejecución.

3) Ley Básica de la Administración Pública

Asímismo estimaron que, definida la estructura superior de la Administración Pública, se hacía necesario establecer una verdadera tipología institucional, sobre la base de criterios uniformes de organización de los Servicios y reparticiones de los Ministerios, todo ello contenido en una Ley Básica de la Administración.

b. Reforma Funcional

Era lógico que la Comisión estimare que la Reforma Estructural no resuelve por sí sola los problemas de ineficacia de la Administración Pública, si no va acompañada de una reforma que tienda a perfeccionar los sistemas que regulan su perfeccionamiento.

A tales efectos tentativamente se señalaron los siguientes Sistemas:

- Sistemas de Planificación
- Administración de Recursos Financieros
- Administración de Recursos Humanos
- Administración de Recursos Materiales
- Racionalización de Servicios
- Sistemas de Información
- Sistema de Control

5. Organo de Ejecución

Terminados los trabajos de la Comisión preliminar, y aprobadas sus conclusiones, llegó la hora de ejecutar todas y cada una de las medidas propuestas, para lo cual era necesario entonces, crear el Organismo adecuado al efecto, el que se instituyó mediante el Decreto Ley No. 212, de Diciembre de 1973, con el nombre Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). Este Organismo tiene carácter de Ministerio Asesor de la Presidencia de la República y sus atribuciones se distribuyen en el estudio y proposición de modificaciones estructurales generales de toda la Administración Pública, revisión de los proyectos que formule cualquier Organismo Público, velar por el cumplimiento de las instrucciones y pautas técnicas que imparta, y controlar el avance y puesta en marcha de todo cuanto contenga la Reforma Administrativa.

6. La Reforma Administrativa en sí

Consideración de carácter general

Al igual como sucedió con la concepción de la Reforma Administrativa, ésta, hasta ahora, se ha llevado a cabo fundamentalmente por chilenos.

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa ha contado con un aporte bilateral de parte de la cooperación técnica francesa, española y brasileña (Fundación Getulio Vargas) e internacional de parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Este aporte, aunque significativo en algunas áreas, no ha sido, por razones presupuestarias, proporcional a la magnitud de la empresa en la cual el Gobierno de Chile está empeñado.



7. Regionalización

Habida cuenta que la Reforma Administrativa fue contemplada como hemos indicado, a base de unos Principios, entre los cuales figuraban el de gradualidad, lo que supone su ejecución por etapas, y considerando asimismo que la Regionalización figuraba con carácter prioritario, era natural que las primeras medidas de la Reforma, fueran encaminadas a institucionar dicha Regionalización.

Su proceso se inició oficialmente con el Manifiesto del Señor Presidente de la República de fecha 11 de Julio de 1974, en el que se definieron los fundamentos y objetivos de la Regionalización, así como los requisitos de las Regiones Chilenas.

a. Fundamentos de la Regionalización

Se proclamó que la Regionalización como Proceso de integración nacional solamente puede lograrse a través de:

- 1) Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para una ocupación más efectiva y racional del territorio.
- 2) Una participación real de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose además, con los objetivos superiores de su región y del país, y
- 3) Una igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que reportará el proceso de desarrollo en que está empeñado el Gobierno.

b. Objetivos de la Regionalización

A la vista de los anteriores fundamentos, se tornaba indispensable la readecuación político administrativa del territorio nacional, la que debía ceñirse a las siguientes normas:

- 1) Una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales definidas con tal fin;
- 2) Una jerarquización de las unidades territoriales, y una dotación de autoridades y Organismos en cada unidad territorial, con igual nivel entre sí y facultades decisorias equivalentes, de modo de hacer posible su efectiva complementación.
- 3) La integración de todos los sectores mediante Instituciones que aseguren su proceder en conjunto y no aisladamente.

c. Requisitos que deben cumplir las Regiones

- 1) Contar con una dotación de recursos naturales que avale una perspectiva de desarrollo económico de amplia base, compatible con el ritmo de crecimiento que se desea imprimir al país.
- 2) Poseer una estructura urbano rural que garantice un nivel de servicios mínimos a la población regional.
- 3) Existir un lugar central, que actúe como núcleo de la estructura económico espacial de la región y oriente su dinámica de crecimiento.

- 4) Contar con una base poblacional suficiente para autosostener un ritmo de crecimiento mínimo, actuando como fuerza de trabajo y de mercado de consumo.
- 5) Caracterizarse por una delimitación y situación geográfica que, en casos particulares, aseguren el cumplimiento de las exigencias de la Seguridad Nacional.
- 6) Poseer un tamaño tal que las haga eficientes desde el punto de vista territorial y del manejo de los recursos con decisión regional.

d. La nueva División Político-Administrativa del territorio nacional y su Sistema de Gobierno.

La definitiva institucionalización fue plasmada en el Decreto Ley 573, publicado en Julio de 1974.

En dicho texto, de rango constitucional, fue establecido que, para el Gobierno y Administración Interior del Estado, el territorio de la República se dividirá en Regiones y las Regiones en Provincias. Para los efectos de la Administración Local, las Provincias se dividen en Comunas.

Asimismo, se prescribe que la ley, al determinar las Regiones, deberá propender a que cada una de ellas constituya una unidad territorial debidamente organizada, que contemple todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, cultural, social. Al efecto deberá considerar:

- 1) Un adecuado grado de descentralización o desconcentración que tienda a facilitar el progreso de la Región, dentro del proceso de desarrollo nacional.
- 2) Una efectiva coordinación de los diferentes organismos de los sectores públicos y privados.



-13-

- 3) Una verdadera participación de las diversas formas de organización de la población, dentro de una estructura económica social, que asegure las iniciativas creadoras de sus habitantes.
- 4) la fijación de límites territoriales comunes para el conjunto de los Servicios Públicos de la respectiva Región.

Por D.L. 575, publicado en el Diario Oficial del 13 de Julio de 1974, se establecieron en Chile doce Regiones, más la Región Metropolitana; las Provincias que las integran, hoy en número de 45; y fueron determinados los Organismos rectores de ambos niveles, así como el de los respectivos Municipios.

e. Sistema de Gobierno y Administración

El Sistema de Gobierno y Administración instituido para la nueva División Político-Administrativa es el siguiente:

1) Nivel Regional

El Gobierno y Administración de la Región corresponden al Intendente, nombrado por el Presidente de la República, quien es asesorado técnicamente por la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación y como órgano consultivo, con representación del Sector Privado, por el Consejo Regional de Desarrollo.

A su vez, los Ministerios y Servicios Públicos Nacionales se desconcentran en las Regiones mediante los Secretarios Regionales Ministeriales y Directores Regionales de Servicios, quienes son directos colaboradores de los Intendentes.



2) Nivel Provincial

El Gobierno y Administración de la Provincia corresponde al Gobernador, quien es Delegado del Intendente y es nombrado por el Presidente de la República. Es asesorado por el Comité Asesor Provincial, integrado por Jefes de Servicios Públicos Provinciales y representantes del Sector Privado.

3) Nivel Comunal

La Administración de la Comuna corresponde a la Municipalidad que es dirigida por el Alcalde, e integrada por el Consejo Comunal de Desarrollo, órgano consultivo de aquél, con representación vecinal y de otras entidades comunitarias; por la Secretaría Comunal de Programación que lo asesora técnicamente y por Unidades Administrativas y de Servicios.

8. Rasgos determinantes de la Regionalización realizada.

La Regionalización así descrita presenta unas características especiales que, entendemos, se separa de los patrones conocidos, bien sean entidades territoriales superiores, áreas económicas, establecimientos públicos o corporaciones de desarrollo.

La Regionalización chilena, objetivo primordial de la Reforma Administrativa, se caracteriza según hemos dejado indicado en el epígrafe anterior, por:

a. Constituir Unidades territoriales debidamente organizadas, encaminadas a conseguir el desarrollo integral.

En este aspecto supera a una mera división territorial, y así se ve que en los tres niveles los Organismos que los rigen encauzan sus actividades a conseguir tal de-

sarrollo. En las Regiones, los Intendentes tienen la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la respectiva Región.

En las Provincias, se le asigna al Gobernador la función de fiscalizar y coordinar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo.

A nivel Comunal y de conformidad con el Decreto Ley 1289 del 12 de Diciembre de 1975, complementario de los Decretos citados, corresponde a la Municipalidad la doble competencia de satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo Comunal.

- b. Descentralizar la Administración, conjugando según el medio chileno la Desconcentración con la plena Descentralización.

Es conocido y así lo ha definido las Naciones Unidas en su Manual de Administración Pública que tal descentralización presenta las siguientes modalidades:

- 1) Asignación de responsabilidades en favor de entidades regionales con límites geográficos definidos, lo que implica situar en esas entidades a funcionarios regionales que representan a la Administración Central. Ello constituye la figura jurídico-administrativa de Desconcentración.
- 2) El traspaso de facultades y funciones a las Autoridades locales, que significa la existencia de entidades territoriales debidamente personificadas, a las que se les transfiere potestad para adoptar decisiones administrativas.

Esta última modalidad configura la Descentralización plena.

En la Regionalización de Chile y a los efectos del nivel regional, no era posible la fórmula de plena descentralización, entre otras razones, porque no existía entidad territorial a quien transferir las facultades administrativas, y no solamente no existía, sino que tampoco era oportuno crearla, ya que carecía de experiencia en tal sentido, pues las llamadas Asambleas Provinciales, que funcionaron desde 1826 a 1828, fueron Organos preferentemente políticos, y cuando se concibieron como administrativos en la Constitución de 1925, no llegaron ni siquiera a organizarse, a pesar de los esfuerzos del gran profesor de Derecho Administrativo, nuestro compatriota Don Hector Zañartu Prieto.

En consecuencia, si Chile jamás conoció una entidad de Administración Regional, parece lógico, que optara a este nivel por la Desconcentración, y así lo ha proclamado el Acta Constitucional No. 2, al prescribir en su artículo 10. "que el país se divide en Regiones y su Administración es funcional y territorialmente desconcentrada".

Por el contrario, a nivel Municipal poseía la experiencia que a superior nivel carecía, y en él no hubo obstáculo para admitir la plena descentralización, declarándolo así, al definir las Municipalidades, y otorgando a las mismas competencia privativa.

c. Es Participativa

El común denominador de los tres niveles radica en el hecho de coexistir, con las Autoridades responsables de la Administración, Organismos de participación ciudadana y así se ven:



En las Intendencias, el Consejo de Desarrollo Regional, en el que figura el sector privado, que colabora con el Intendente en la elaboración de los Planes Regionales de Desarrollo;

en las Provincias, el Comité Asesor, que ayuda a los Gobernadores en cuantas materias esta autoridad lo estime; y

por último, a nivel Municipal, los Consejos Locales de Desarrollo, integrados, entre otros, por representantes de las Juntas de Vecinos, que conocen y proponen los proyectos de desarrollo.

d. Mantiene el Principio de la Coordinación

Este principio es esencial en la figura de Desconcentración, pues además de los organismos especiales que reciben facultades desconcentradas, existe la autoridad representante de la unidad territorial que también asume, por transferencia de funciones, determinadas competencias.

En la Regionalización Chilena se ha mantenido este principio por medio de los órganos adecuados constituidos en las Regiones por los Comités Coordinadores Regionales de la Administración del Estado, integrados por los Secretarios Regionales Ministeriales y presididos por el Intendente, y en los Municipios por el Consejo Coordinador Comunal, el que se compone del Alcalde y de los Jefes de Servicios Públicos a nivel de Comuna.

e. Basa su actividad en la Planificación

La actividad de las entidades que componen los tres niveles señalados no es aislada, sino que se haya íntimamente unida con la planificación nacional y así se ve

que en cada Región existe una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, integrada al Sistema Nacional de Planificación, la cual es Secretaría técnica permanente del Intendente Regional, del Consejo de Desarrollo y del Comité Coordinador de la Administración Regional.

f. Compatibilidad de la Región con la tradición Provincial

Pareciera inevitable que al establecerse una nueva división territorial, en la que la Región, como circunscripción nueva, absorbe las funciones de otras tradicionales, pudieran existir roces entre ambas. Sin embargo, ellas cumplen roles diferentes.

Al regionalizar el país, Chile tuvo muy en cuenta la gran tradición de sus Provincias, a las cuales no ha legado a constituir exclusivamente espacio territorial donde se asienta la autoridad delegada de la del nivel superior, sino que, por el contrario, le ha dado un rol importante en el desarrollo regional, no solamente de fiscalización, sino de cauce natural de las aspiraciones Comunes, pudiendo afirmarse que la Provincia con su Gobernador y Comité Asesor es el espíritu que hace funcionar efectivamente a la Región donde se halla integrada.

Es así como les corresponde ejecutar las funciones de Gobierno Interior, fiscalización y coordinación de la Administración Pública y cumplimiento de los Planes y Proyectos de Desarrollo de su jurisdicción. Asimismo, juegan un importante papel de apoyo técnico-administrativo a las Municipalidades, como igualmente de coordinación intermunicipal.

9. Realizaciones en la Regionalización

No es posible indicar en este trabajo todas y cada una de las realizaciones llevadas a cabo con la Regionalización, pero, sin exagerar, es lícito sentar la afirmación que, aparte de haber despertado en el ciudadano la conciencia de sentirse administrador y no administrado a distancia, son numerosas las obras y servicios que las Regiones y Municipalidades han llevado a cabo con el Fondo de Desarrollo Regional y con la transferencia de funciones.

En el orden Institucional, destaca en primer lugar la paulatina entrega de actividades de la Administración Central a sus Delegados periféricos, no existiendo a la fecha, Ministerio que no haya transferido alguna competencia a sus respectivos Secretarios Regionales. En segundo lugar, se señala la promulgación de diversos textos legales para la implementación de Organismos Regionales, ocurrida desde 1974 a la fecha.

En cuanto a los Municipios, éstos han adquirido relevancia al participar en el proceso del desarrollo integral de la Región, aumentando así su escasa competencia tradicional.

10. Otros aspectos de la Reforma Estructural

Como la Regionalización era uno de los objetivos primordiales de la Reforma Administrativa, era lógico que ella ocupara la mayor parte de este documento, pero es preciso señalar que se halla en vías de ejecución la reestructuración de los Ministerios, en la cual, además de considerar su adecuación al proceso de Regionalización, se procura obtener uniformidad organizativa.

A objeto de que a nivel superior también opere la desconcentración, se ha introducido la modalidad de que la figura del Subsecretario, en lugar de mantenerse sólo como

responsable administrativo del Ministerio por efectos de la transferencia de funciones de mando del Ministro, pase a integrar la línea jerárquica ministerial.

Por otra parte, se tiene previsto que la totalidad de las reestructuraciones Ministeriales queden terminadas antes de fines del presente año.

Por último y a estos efectos estructurales, se debe señalar que se están realizando estudios conducentes al establecimiento de un conjunto de unidades de asesoramiento del Presidente de la República, con el objeto de contribuir a perfeccionar el proceso de toma de decisiones al más alto nivel.

11. Reforma Funcional

En el plano de las reformas funcionales, se ha avanzado en los siguientes Sistemas:

a. De Planificación Nacional

b. De Información, subdividido en:

- Estadística
- Informática
- Normalización Contable

c. De Administración Financiera

d. De recursos humanos, subdividido en:

- Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos
- Carrera funcionaria
- Capacitación

e. De abastecimiento del Estado

Además, se debe destacar la realización durante el año pasado, de seminarios de alto nivel para Subsecretarios

y Directores Nacionales, los que continuarán durante el presente año, esta vez destinados a los Secretarios Regionales Ministeriales y Alcaldes.

12. Justicia Administrativa

Como paso importante del proceso señalado, se encuentra en avanzado estudio la Ley de Procedimiento Administrativo, que regulará las relaciones de la Administración entre sí y con los administrados, terminando con los procedimientos especiales y parciales existentes.

En estrecho complemento con lo anterior, se están realizando estudios para el establecimiento de tribunales de lo Contencioso administrativo, con el objeto de que no sea la misma Administración la que resuelva las contiendas que provoquen sus propias decisiones.

13. Etapa de la Reforma

Hasta aquí hemos expuesto lo que en la Reforma Administrativa se ha hecho, pero ello no significa que la labor haya terminado, pues son muchísimos los objetivos que restan y, por lo tanto, las tareas a realizar.

Entre ellos, señalaremos los más importantes:

- a. Perfeccionamiento del Sistema de Administración de Personal, con el establecimiento de la Carrera funcionaria, Sistema de Capacitación y Sistema de informaciones económico-sociales.
- b. Adecuación de la Administración de Justicia al Proceso de Regionalización del país.
- c. Estructuración de las Intendencias, Gobernaciones y Municipios.
- d. Estructuración e implementación del Sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana.

etc.



C. CONCLUSIONES

1. Relevancia de la Experiencia Chilena

La Reforma Administrativa chilena presenta algunas características autóctonas y novedosas, destacando entre ellas el hecho de haber efectuado el Proceso de Regionalización mediante la transferencia de competencias a organismos de nivel intermedio (desconcentración), en lugar de crear entidades territoriales con autonomía (descentralización plena).

2. Vinculación con Objetivos y Políticas Nacionales

Este proceso de reforma surgió claramente de una decisión del Supremo Gobierno de adecuar el aparato administrativo a los requerimientos de la política nacional y sus grandes objetivos.

Esta vinculación del medio con el objetivo general dió a la Reforma su fuerza y la salvó de posibles desviaciones hacia metas no relevantes para los fines nacionales.

3. Globalismo y Gradualismo

La Reforma chilena fue globalista por su alcance y carácter integral. Su implementación se está llevando a cabo gradualmente tanto por las limitaciones que inevitablemente impone a cualquier empresa la escasez de recursos, como también por la secuencia lógica que requiere el desenvolvimiento de un proceso tan complejo.

4. Organización de la Reforma

De las múltiples modalidades que podría asumir la orga-

nización de la Reforma, como ya se ha analizado, se optó en Chile por la creación de un organismo central directamente responsable ante el Presidente de la República y dotado de amplias facultades para poder ejercer su función de asesoría superior en todo este proceso.

La experiencia ha justificado ampliamente esta medida ya que se han evitado la dispersión de facultades y/o la debilidad del organismo competente, como ha ocurrido en otros casos.

5. Factor multiplicador

El ámbito de trabajo en la Reforma es enorme. Un organismo central, aún con unidades periféricas, difícilmente podría alcanzar sus metas en tiempo oportuno y calidad satisfactoria. Para extender su capacidad operativa CONARA está acudiendo a subcomisiones y de vez en cuando a contratos con organismos especializados. En las subcomisiones se está dando participación a delegados de unidades involucradas. Esta medida creó un factor multiplicador que además lleva a dos subproductos:

- aumenta el número de ideas y alternativas que se presentan para la toma de decisiones;
- disminuye por razones psicológicas las resistencias al cambio entre los participantes.

6. Fines y medios

Las actuaciones de organismos burocráticos presentan frecuentemente el peligro de mezclar medios con fines. En una reforma administrativa puede aparecer que lo importante es crear o suprimir un organismo, concentrar o descon-

centrar facultades, economizar gastos y lograr mayor productividad o eficiencia. Es obvio que la bondad de tales medidas se puede medir solamente con el criterio de si sirven o no para los fines sociales de la nación. En Chile los fines eran reconstruir la economía del país, crear una nueva institucionalidad e incorporar las regiones postergadas al desarrollo nacional.

Así se pueden entender las medidas administrativas de contención del gasto público, desburocratización, activación del sector privado, regionalización y delegación de facultades hacia organismos locales.

7. Cooperación técnica internacional

Como se ha señalado anteriormente, tanto los fundamentos como la ejecución de la Reforma Administrativa en su primera etapa, fueron llevados a cabo por técnicos chilenos. Posteriormente, se recibió la valiosa cooperación técnica internacional, la que aunque muy significativa y trascendente en algunas áreas, no ha resultado proporcional con la magnitud de la problemática que presenta la Reforma.

Es indispensable seguir contando con la buena voluntad de los países y agencias internacionales, a través de las cuales se materializa la cooperación técnica y, sobre todo, de que su apoyo se ajuste a las exigencias cada vez mayores de una Reforma que gana día a día en profundidad y complejidad.

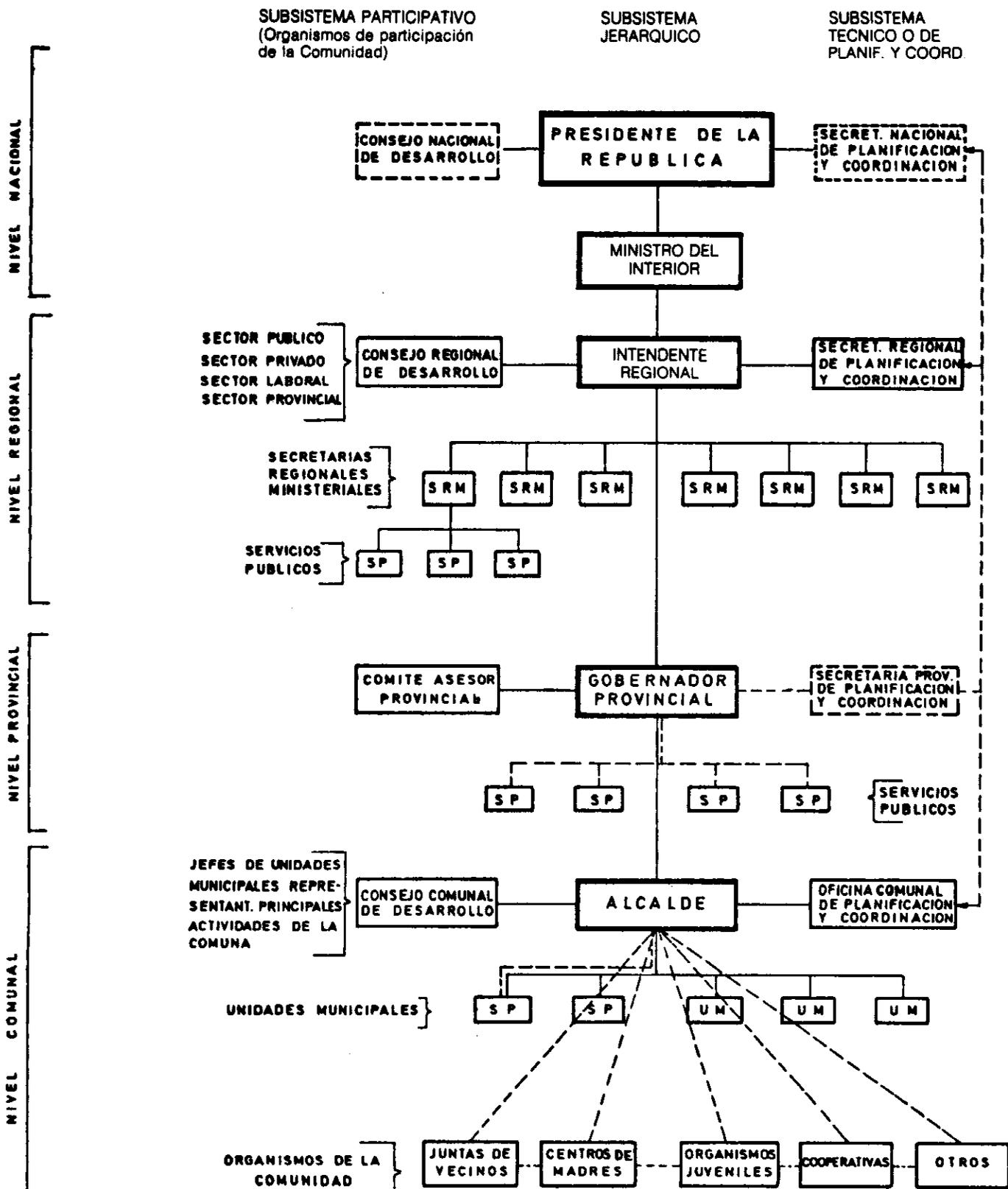
8. Elemento humano

Es un axioma en la ciencia de administración, hoy en día muy influenciada por la psicología y la sociología, que



el factor crítico en cualquier organización consiste en el elemento humano. Su calidad, idoneidad técnica, integridad y motivación son determinantes para el éxito de los organismos y el logro de sus objetivos. Entre los programas de la Reforma Administrativa en Chile se encuentran proyectos tales como carrera administrativa, estatuto administrativo de los funcionarios públicos, capacitación y previsión social. Una vez terminada la estructuración jurídico-administrativa de los organismos (base fundamental para cualquier reforma), asumirán el primer plano los grandes Sistemas Administrativos y, entre ellos, el Sistema de Desarrollo del Personal.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL, PROVINCIAL Y COMUNAL. SU VINCULACION A NIVEL NACIONAL



LEYENDA

