

REPUBLICA DE CHILE  
JUNTA DE GOBIERNO

ANALISIS Y PROPOSICIONES  
PARA LA ORGANIZACION DE LA  
ESTRUCTURA SUPERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

ABRIL DE 1974

Comisión Nacional de la Reforma Administrativa

Documento Nº 2

I N D I C E

		<u>Páa.</u>
I	INTRODUCCION .....	1
II	ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA EVOLUCION HISTORICA DE LA ESTRUCTURA A LA ADMINISTRACION PUBLICA.....	6
III	PROBLEMAS FUNDAMENTALES QUE PRESENTA LA ACTUAL ESTRUCTURA SUPERIOR DE LA ADM.PUBL. Y BASES PARA SU REFORMA INTEGRAL.	
	A. El Rol del Estado actual y la estructuración del sector Público.....	11
	B. El nivel decisonal superior de gobierno ...	14
	C. La organización a nivel ministerial.....	19
	D. La organización a nivel regional.....	26
IV	PROPOSICION DE ALTERNATIVAS PARA UNA NUEVA ESTRU <u>C</u> TURA SUPERIOR DE LA ADM.PUBLICA.	
	A. Estructura Superior de Gobierno.....	30
	B. Estructura de Ministerios.....	36
V	ESTRUCTURA INTERNA DE LOS MINISTERIOS	
	A. Nivel Superior.....	52
	B. Nivel de Normas y Supervisión.....	54
	C. Nivel de Ejecución.....	55
	D. Organización regional sectorial.....	59

## I.- INTRODUCCION

### A.- ANTECEDENTES

La Comisión Nacional de Reforma Administrativa, ha elaborado un anteproyecto de organización de la Estructura Superior de la Administración Pública.

La metodología empleada en la confección del referido anteproyecto contempló las siguientes etapas:

- 1.- Designación de un grupo de trabajo de la propia Comisión encargado de efectuar un diagnóstico general de la Administración Pública Chilena y elaborar un conjunto de proposiciones referidas a las modificaciones que es necesario introducir en su estructura superior, con miras a lograr una mejor adecuación de la misma al papel que le corresponde cumplir en los programas de desarrollo del país.
- 2.- Contacto con las instituciones de investigación y estudio del sector público chileno, relacionadas con el tema y con el objeto de conocer los antecedentes acumulados y proyectos en elaboración sobre la materia y coordinar los esfuerzos institucionales.

Se obtuvieron importantes antecedentes en la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), Dirección de Presupuestos, Corporación de Fomento (CORFO) y Contraloría General de la República.

Se estima necesario destacar como antecedente de trabajo el estudio denominado " Diagnóstico y Reestructuración del Sector Público Chileno", realizado por la Universidad de Chile a través de su Departamento de Administración.

- 3.- Conocimiento de las experiencias sobre Reforma Administrativa en otros países: España, Francia, México, Perú y Venezuela. No ha sido posible conocer una evaluación sobre el resultado de las reformas mencionadas por lo que ellas sólo fueron consideradas como antecedentes de carácter informativo general.
- 4.- Reuniones de trabajo a nivel sectorial con el propósito de discutir y analizar alternativas de organización de cada uno de los sectores. Los sectores analizados fueron:
  - a.- Agricultura, con representantes de los Ministerios de Agricultura, Tierras y Colonización, CORFO y ODEPLAN.
  - b.- Pesca, con representantes de los Ministerios de Agricultura, Tierras y Colonización, CORFO y ODEPLAN.
  - c.- Minería, con representantes del Ministerio de Minería, CORFO y ODEPLAN.
  - d.- Energía y Combustibles, con representantes del Ministerio del Interior, CORFO y ODEPLAN.
  - e.- Industria, con representantes de CORFO.
  - f.- Transportes, con representantes de la Comisión encargada de proponer la creación del Ministerio de Transportes.
  - g.- Telecomunicaciones con la Comisión Coordinadora de Telecomunicaciones.

- h.- Educación, Salud, Vivienda y Trabajo, con representantes de cada uno de los Ministerios.
- i.- Obras Públicas, con representantes del Ministerio respectivo.

Asimismo se conocieron planteamientos de otros Ministerios sobre la organización del sector " Construcción de Obras".

- j.- Comercio Exterior, con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Banco Central, Corporación de Fomento, Min. de Hacienda y ODEPLAN.
  - k.- Planificación y Finanzas, con representantes de los Ministerios de Economía y Hacienda, ODEPLAN, CORFO y Dirección de Presupuestos.
- 5.- Se ha mantenido, además, contacto permanente con el Ministerio del Interior en relación con el proyecto de regionalización y con la Secretaría General de Gobierno, respecto de la definición de sus funciones y el proyecto de reorganización de la misma.
- 6.- Se han tomado en consideración numerosos proyectos y proposiciones de reforma enviados a la Comisión por diferentes Ministerios e Instituciones, así como de algunos Colegios Profesionales.

Como resultado del trabajo anterior, se ha llegado a elaborar un esquema tentativo de organización de la estructura superior de la Administración Pública.

Desde luego, la organización que se plantea para el Gobierno Central, así como la estructura ministerial propuesta, es concordante con las proposiciones y proyectos que la propia Comisión Nacional de Reforma Administrativa ha venido elaborando en cuanto se refiere a la estructura y organización de los Gobiernos Regionales.

En todo el proceso se ha tenido fundamentalmente en cuenta el logro de los propósitos enunciados en el " Programa de Acción" de la H. Junta de Gobierno, así

como las instrucciones específicas por ella impartidas, en orden a procurar una efectiva racionalización de la Administración Pública, la reducción del gasto fiscal, la excesiva cantidad de funcionarios que configuran el sector público y obtener el máximo de aprovechamiento de los recursos que éste maneja.

Aún cuando la obtención de estos objetivos deberá materializarse en la etapa misma de organización interna de cada uno de los sectores, la estructura que se propone deja abierta las posibilidades de concretar los mismos, al fijar criterios más racionales de ordenamiento institucional, tanto desde el punto de vista sectorial como regional.

El esquema tentativo de organización propuesto ha sido sometido a consideración de los miembros del Comité Coordinador de CONARA. Luego de conocidas sus observaciones, así como la de destacados especialistas de la Administración Pública y Universidades Chilenas, se ha elaborado el presente documento "Análisis y Proposiciones para la Organización de la Estructura Superior de la Administración Pública".

La Comisión de Reforma Administrativa se permite someter a consideración de la H. Junta de Gobierno, el referido documento que contiene un esquema de organización básico y en el que se contemplan diversas alternativas o cursos de acción para la organización de ciertos sectores.

De ser aprobada la estructura básica, procedería llevar a cabo un plan de implementación de ella. En el esquema propuesto se plantean Ministerios cuya organización interna es posible implementar en plazo breve, como es el caso del Ministerio de Defensa. Otros, aun cuando mantienen su vigencia actual como tales, deberán ser sometidos a profundas reformas internas, como es el caso de Agricultura y algunos que significan una creación nueva, como es el caso de Transportes y de Industria y Comercio, aunque ello no debería traducirse en un crecimiento de la administración pública, sino más bien, una transformación de las actuales estructuras. En el sector descentralizado, específicamente en las empresas estatales o mixtas del sector industrial y de otros sectores, se plantea también la creación de nuevas entidades, como el Banco Estatal de Fomento del Desarrollo, a partir de la actual Corporación de Fomento de

la producción.

Teniendo en cuenta los diferentes tipos de planteamiento y proposiciones contenidas en el anteproyecto, el plan de implementación de la estructura en estudio deberá contemplar etapas progresivas de avance y transformación sucesiva de las estructuras vigentes hasta lograr la aplicación integral de la organización propuesta.

B.-IMPLICANCIAS DEL ANTEPROYECTO SOBRE ESTRUCTURA SUPERIOR DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.

- 1.- La administración del sector público hay que mirarla simultáneamente desde por lo menos 4 puntos de vista:
  - a.- POLITICO.- Por tratarse de la administración del Estado, órgano político por excelencia;
  - b.- ECONOMICO.- Por su rol en el desarrollo económico, por su función orientadora de las actividades económicas y por la cuantía de los recursos que utiliza;
  - c.- JURIDICO.- Por estar sujeta a normas de Derecho Público;  
Y
  - d.- TECNICO-ADMINISTRATIVO.- Por sus requerimientos de racionalidad y eficiencia.
  
- 2.- Frente a estos ángulos de enfoque del problema es posible distinguir algunas actitudes negativas o que dificultan el logro de soluciones adecuadas:
  - a.- Hipertrofia de algunos de dichos aspectos, según la especialidad o competencia personal del observador;
  - b.- Afrontamiento inorgánico, carente de método y/o superficial del conjunto de esos puntos de vista; y
  - c.- Olvido, subestimación o negación del aspecto político, introduciéndolo subrepticamente a través de los otros enfoques( voluntaria o involuntariamente).
  
- 3.- Respecto a la última de esas tres actitudes negativas es útil tener presentes algunas posiciones y tendencias:
  - a.- De los "planificadores económicos".- Tendencia a "padri-nar sistemas de planificación" centralizados", descentralizando o desconcentrando únicamente la ejecución. Búsqueda insistente en la racionalidad metodológica. Subordinación jerárquica de planes de diverso nivel, buscando un conjunto orgánico monolítico . En esta línea o tendencia es fácil que se introduzcan conceptos netamente socialistas acerca del rol del Estado.

b.- De los "economistas ortodoxos".- Tendencia a desconfiar en forma absoluta de la planificación. Excesiva confianza en juego del mercado y competencia. Se introducen conceptos liberales acerca del Estado, descuidando su función ordenadora del sistema económico.

c.- De los grupos empresariales.- Hincapié en la eficacia de la Administración Pública, entendiéndola como la disminución y simplificación de las disposiciones legales y reglamentarias y el apoyo a las actividades privadas ( financiamiento, protección aduanera, privilegios tributarios, subsidios, precios favorables).

Desde el punto de vista político( concepto del Estado), se da una situación ambigua:

Por una parte predominan tendencias " liberales" (mínima intervención) y por otra se piden mecanismos intervencionistas o más bien proteccionistas, que serían propios de una orientación socialista;

d.- De los "juristas".- De la evidente necesidad de la normalización jurídica pasan con relativa facilidad a la excesiva confianza en la estructura legal y reglamentaria, como medio de dar eficacia a la acción administrativa pública. Tendencia a la " burocracia", considerada ésta como un exceso de definiciones que encaucen y rijan los actos administrativos.

Por otra parte se plantea una excesiva confianza en la definición de los derechos de los participantes, la que a su vez garantizaría la neutralidad política de la máquina administrativa pública. Se estima que la Administración Pública debería estar al servicio de cualquier orientación política, sin tomar en cuenta el hecho de que la máquina administrativa puede pesar en la orientación política según sea su estructura.

e.- De los administradores públicos profesionales.-(Profesionales de carrera, funcionarios de Contraloría, Ministerios, etc.)

Enfasis en los sistemas operativos( planificación operativa, presupuestos por programas, contabilidad pública, sistemas de control).

Por centrar su enfoque en lo operatorio, lo político se vincula a las personas que manejen estos sistemas. Además se mezclan los intereses particulares de las instituciones: y

f.-De los Técnicos- administrativos( Asesores, racionalizadores, expertos en informática y computación, Oficinas de O. y M., consultores de organismos internacionales, etc.)

Fé absoluta en herramientas técnicas. Falta de visión amplia sobre problemas políticos, económicos y jurídicos. Tendencia a utilizar indiscriminadamente las técnicas de moda o más sofisticadas.

En lo político, susceptibilidad a ser utilizados por personas o grupos de mayor visión política.

4.- Planteada la existencia de estas tendencias o deformaciones profesionales, es necesario que las recomendaciones de los asesores sean evaluadas y filtradas por las instancias decisorias, contando con un amplio marco de referencia; que incluya los puntos de vista políticos, económicos, jurídicos y técnico administrativos.

REPUBLICA DE CHILE  
Junta de Gobierno

CONARA

II.- ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA EVOLUCION  
HISTORICA DE LA ESTRUCTURA DEL SECTOR  
PUBLICO.

La Administración Pública Chilena ha venido experimentando cambios en su estructura, determinados fundamentalmente por el tipo de funciones que le ha cabido desarrollar a través de la historia de nuestro país, desde la época de la Independencia.

Durante el siglo pasado, le correspondió desarrollar tareas correspondientes a las funciones propias de un Estado Liberal. Diversas reformas constitucionales y legales configuraron un conjunto de Ministerios e instituciones públicas centralizadas cuyas tareas podrían denominarse como las típicas o tradicionales del Estado, tales como Defensa, Seguridad Interior, Relaciones Exteriores, etc. . Es así como en 1833 existían los siguientes Ministerios:

1. Interior
2. Justicia
3. Hacienda
4. Guerra

En términos generales, podría sostenerse que el Estado fue eficientemente organizado para el cumplimiento de su papel como Estado Liberal. La época portaliana se caracterizó precisamente por la consolidación y solidez institucional alcanzada por la Administración Pública así como por una profunda moralidad en su funcionamiento.

En 1887 los Ministerios existentes eran:

1. Interior

2. Justicia e Instrucción Pública
3. Hacienda
4. Guerra
5. Marina
6. Relaciones Exteriores
7. Industria y Obras Públicas

Después de la Primera Guerra Mundial, específicamente en la década de 1920 al 30, el Estado Chileno asume un papel intervencionista para orientar, estimular o controlar las actividades económicas, especialmente en el campo monetario y del comercio exterior, como asimismo, impulsar o coordinar actividades de orden social o laboral, con el fin de enfrentar la crisis producida como consecuencia de la profunda depresión económica por que atravesó el mundo en aquella época, además de los problemas internos originados por la caída del sa litre en el mercado mundial.

Para cumplir su cometido, podría estimarse que la Administración Pública fue adecuadamente organizada, como sucediera en el cumplimiento de su papel como Estado Liberal, transformando su estructura para adaptarla a las nuevas necesidades: Para el desarrollo de tareas normativas y de control se crean diversas Superintendencias. En el campo económico-financiero se lleva a cabo un reordenamiento administrativo, organizándose como servicios separados los de Impuestos Internos, Aduanas y Tesorería. En el campo monetario surgen importantes nuevos organismos como la Superintendencia de Bancos y el Banco Central. Corresponde también a esta época la creación de la Contraloría General de la República, como organismo de control externo de una Administración Pública cada vez más importante y de una magnitud creciente.

En 1932, después de sucesivos cambios experimentados por la estructura ministerial en los años 1927, 1930 y 1931, los Ministerios existentes eran:

1. Interior
2. Defensa
3. Relaciones Exteriores
4. Hacienda
5. Educación Pública
6. Justicia
7. Agricultura
8. Trabajo
9. Tierras y Colonización
10. Salubridad
11. Fomento

Hacia 1940, con motivo de la Segunda Guerra Mundial, se inició en Chile y posteriormente en América Latina en general, el denominado proceso de sustitución de importaciones con el que se pretende llegar a reemplazar, mediante producción nacional, la provisión de ciertos bienes o artículos que antes se importaban. En este período, se crea la Corporación de Fomento de la Producción con miras a intensificar la industrialización del país. El Estado asume un papel de Estado Productor. Se crean empresas tales como Endesa, Compañía de Acero del Pacífico, IANSA, ENAP y muchas otras que agregaron a las tareas tradicionales y de intervención del Estado, actividades de carácter empresarial, relacionadas con la producción de bienes, como en el caso de las señaladas, o de servicios como en caso de HONSA, LAN-CHILE, Empresa Marítima, Empresa Portuaria, etc.

Como productor, el Estado intensifica su acción, mediante la creación de empresas estatales o la constitución de sociedades mixtas, con una grave diversificación en cuanto a su grado de participación en la constitución del capital social, como en sus características administrativas.

Por otra parte, se otorga una importancia creciente a las actividades relacionadas con el desarrollo de

sectores sociales, tales como Educación, Salud, Vivienda. Para ello se crean instituciones ad-hoc dentro de cada Sector, caracterizadas como " Servicios Autónomos", tales como el Servicio Nacional de Salud ( S.N.S.), la Corporación de la Vivienda( CORVI), la de Obras Urbanas, (COU), el Servicio Nacional del Empleo ( SENDE) y muchas otras, cuyo grado de independencia o autonomía con respecto al Gobierno Central, así como sus características administrativas y financieras, dependen en gran parte de las circunstancias políticas o coyunturales existentes al momento de aprobarse sus respectivas leyes orgánicas.

Esta forma de crecimiento del Sector Público, se origina en la excesiva rigidez de que adolecía su estructura, emanada de sus leyes orgánicas y reglamentos, así como de rigurosos o desmesurados procedimientos de control formal. Al asumir el estado nuevas tareas, especialmente aquellas relacionadas con la producción de bienes de servicios, se hizo evidente que la estructura de la Administración Pública no respondía a los requerimientos del proceso de desarrollo.

Sin embargo, en vez de transformar su estructura para adecuarla al papel del Estado como motor del desarrollo, como sucediera cuando éste cumplió tareas de Estado liberal e intervencionista, se optó por mantener la estructura vigente, agregando a la misma instituciones o servicios con diversos grados de autonomía respecto del Gobierno Central, como asimismo, empresas estatales de características administrativas muy diferenciadas.

La creación de estas entidades, muchas de las cuales escapan del control del Gobierno Central, ha configurado un crecimiento manifiestamente inorgánico del sector público, bajo un proceso denominado con justa razón: "Crecimiento por agregación", el cual ha traído consigo una anarquía y distorsión muy profundas, en materias tales como sistemas de remuneraciones, carrera funcionaria, administración financiera, abastecimientos, sistemas de información, etc.

En 1973, la estructura de Ministerios existentes en el país era la siguiente:

1. Interior
2. Relaciones Exteriores
3. Economía, Fomento y Reconstrucción
4. Hacienda
5. Educación
6. Justicia
7. Defensa Nacional
8. Obras Públicas y Transportes
9. Agricultura
10. Tierras y Colonización
11. Trabajo y Previsión Social
12. Salud Pública
13. Minería
14. Vivienda y Urbanismo

Sin embargo, debe considerarse además que tenían rango de Ministros de Estado, el Secretario General de Gobierno, el Director de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y el Vice-Presidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

En cuadro aparte se presenta la organización de la Administración del Estado existente al asumir la Junta de Gobierno, con indicación de los Ministerios y las instituciones dependientes de cada uno de ellos.

En este cuadro es posible observar gráficamente la dispersión sectorial que presentan las instituciones y empresas del sector público, así como el tamaño alcanzado por la Corporación de Fomento y las empresas de su dependencia.

III.- PROBLEMAS FUNDAMENTALES QUE PRESENTA LA ACTUAL ESTRUCTURA SUPERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y BASES PARA SU REFORMA INTEGRAL.

A.- EL ROL DEL ESTADO ACTUAL Y LA ESTRUCTURACION DEL SECTOR PUBLICO.

Tradicionalmente se ha sostenido que la Administración Pública funciona con ineficiencia y constituye más bien un obstáculo para la realización de los planes de desarrollo. Esfuerzos para modernizarla se han hecho desde los comienzos mismos de la estructuración del Estado chileno, aún cuando han alcanzado especial énfasis en los últimos decenios.

Sin embargo, las soluciones que se han intentado han atendido más a los efectos mismos que a la raíz del problema, constituyendo por lo general reformas o adaptaciones de carácter parcial que han terminado por configurar una organización administrativa del Estado, con tales problemas de rigidez, duplicación de tareas, excesiva centralización, etc. que resulta imposible pretender una acción eficiente del sector público en el cumplimiento de planes de desarrollo.

Lo anterior se debe, en buena parte, a la falta de relación entre las estructuras administrativas establecidas y el papel que corresponde cumplir al Estado.

Es posible sostener, como se señala en el capítulo anterior, que el Estado organizó adecuadamente su estructura, para cumplir su rol como Estado liberal y posteriormente intervencionista.

No obstante, como Estado productor no sucedió lo mismo, por cuanto mantuvo su estructura básica y agregó unidades operativas ( crecimiento por agregación) sin una concepción clara de organización en función de su tarea como productor.

Cualquier solución integral que se intente llevar a cabo, requiere, por tanto, definir previamente y en forma precisa el rol o papel que se asigna al Estado en el proceso de desarrollo.

Resulta evidente que dicho papel no es el de cumplir exclusivamente sus tareas típicas o tradicionales. Su participación en los sectores de desarrollo social, como la salud, la educación y la vivienda; su influencia en el desarrollo de sec-

tores económicos tales como la agricultura, minería, industria, energía y combustibles; los proyectos materializados a través de la Corporación de Fomento, entidad que ha servido de modelo a otros países; el aporte que el sector público entrega en la generación del producto bruto interno, así como la participación que le corresponde en el manejo de la inversión en carreteras, puertos, aeropuertos, energía, transportes y otras obras, definen para el Estado un importante papel en el desarrollo del país,

De acuerdo con la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile", el fin del estado es el bien común general, definido por la propia Junta de Gobierno como "el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal". En el logro de este bien común se plantea el principio de la libre iniciativa en el campo económico, en contraposición a una centralización excluyente de toda actividad económica por el Estado. De acuerdo con lo anterior, corresponde al Estado "asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo desbordan sus posibilidades (caso de la Defensa Nacional, labores de Policía o las Relaciones Exteriores), o porque su importancia para la colectividad no aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos (caso de los servicios o empresas estratégicas o fundamentales para la nación), o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponde al Estado".

Respecto al resto de las funciones sociales, sólo puede entrar a ejercerlas directamente cuando las sociedades intermedias, que de suyo estarían en condiciones de asumirlas convenientemente, por negligencia o fallas no lo hacen después de que el Estado haya adoptado las medidas para colaborar a que esas deficiencias sean superadas. En este caso, el Estado actúa en subsidio, por razón de bien común."

De lo anterior se deduce que el Estado, además de cumplir sus funciones típicas o tradicionales, debe asumir un papel de coordinación y armonización del proceso de desarrollo y junto con llevar a cabo tareas de fomento e impulso de la actividad privada, debe realizar labores empresariales como productor de bienes de servicios, en aquellos casos señalados en la Declaración.

La organización que se defina deberá contemplar, entonces,

una adecuada institucionalidad para desarrollar tareas de fijación de políticas , aquellas de carácter normativo y de control( tanto para el sector público como el privado) las de planificación y asignación de recursos, y, por excepción, tareas típicamente empresariales, o sea referentes a la producción misma de determinados bienes y servicios.

Para cada uno de estos niveles decisionales y de ejecución, se plantea en este Informe la definición de una tipología institucional que permitirá encuadrar la organización del Sector Público en un marco definido y uniforme, de tal modo que el Estado pueda llegar a ser un eficiente administrador, tanto en una función de servicio público, como en una de producción de bienes de servicios.

Además de la congruencia que es posible llegar a obtener entre las actuales estructuras administrativas y el rol del Estado, la definición de un marco institucional permitirá, en cuanto al desarrollo futuro del Sector Público que, al crearse nuevas instituciones y empresas, ellas puedan ajustarse a dicho marco, de tal modo que se evite el crecimiento inorgánico por una parte y se incorpore a dicha entidad a un conjunto institucional que cumple un papel importante dentro de un rol claramente definido por otra.

B.- EL NIVEL DECISIONAL SUPERIOR DE GOBIERNO

1.- La Definición de Políticas Nacionales

a.- Integración del desarrollo económico y social con la seguridad nacional.

Corresponde, desde luego, al nivel más alto de Gobierno la definición de las políticas nacionales en general. Es en este nivel de decisiones donde debe determinarse el "Proyecto Nacional" a que se refiere la Declaración de Principios del Gobierno de Chile. En otros términos, establecer la Imagen-Objetivo a alcanzar en el largo y mediano plazo, así como la adopción de políticas nacionales inmediatas, encuadrados en el Marco del Proyecto Nacional.

Evidentemente, el Proyecto Nacional debe incluir objetivos y políticas nacionales referidas al desarrollo, tanto desde el punto de vista socio-económico, como el de la seguridad nacional. Sin embargo ello no ha sucedido, por cuanto históricamente en nuestra Administración Pública el desarrollo económico y social se ha planteado más bien desvinculado de la seguridad nacional.

A nuestro juicio, ya desde el nivel más alto de adopción de decisiones debe plantearse la necesaria integración del desarrollo económico y social con el de la seguridad nacional. Dicha integración deberá lograrse a través de la propia Junta de Gobierno y sus correspondientes mecanismos de asesoría directa, además de los órganos de definición y coordinación de políticas nacionales en las materias señaladas: Consejo de Gabinete y Consusena.

Es importante la participación, además, como colaboradores para la determinación del Proyecto Nacional, de las instituciones nacionales encargadas del funcionamiento de los diferentes "Sistemas de Apoyo" que se explican más adelante, especialmente del Sistema Nacional de Planificación (actualmente a cargo de ODEPLAN).

b.- Apoyo técnico al ejecutivo superior

Los proyectos o proposiciones que llegan desde los diversos Ministerios, requieren ser evaluados y analizados, con el fin de permitir a las autoridades superiores de gobierno definir prioridades de acción, adoptar la decisión más conveniente, coordinarla y hacerla congruente con aquellas que se refieren a otros sectores de la Administración Pública.

Este apoyo técnico fue muchas veces proporcionado por los Departamentos Técnicos de los partidos políticos de Gobierno. Sin embargo, ello no puede constituir un mecanismo adecuado ni permanente para un sistema de gobierno.

En las actuales circunstancias, se ha tratado de llenar el vacío mediante la creación del Comité Asesor, como asimismo utilizando los mecanismos técnicos ya existentes.

A nuestro juicio, la Junta de Gobierno debe contar con este organismo compatibilizador y coordinador de los esfuerzos y proposiciones de los Ministerios y Consejos Superiores, de modo que el Supremo Gobierno esté realmente en condiciones de determinar "centros de gravedad" en lo económico y social o en aspectos de seguridad nacional y adoptar las decisiones políticas más aconsejables de acuerdo a las necesidades de la situación política estratégica, y no ocurra que para ello deba depender del nivel ministerial o bien de instituciones dentro de un Ministerio.

Este organismo asesor de la Junta de Gobierno, deberá integrar la labor de asesoría que hoy se realiza a través del Comité Asesor y otras Comisiones o Comités y permitirá lograr un real aprovechamiento de las entidades de apoyo técnico existentes, como asimismo proyectar y vincular su labor a las decisiones superiores de gobierno.

Se considera que las materias en las cuales la H. Junta de Gobierno requiere asesoría directa para la determinación de políticas nacionales serán:

- Política Económica
- Política Social
- Política Interna y Externa
- Asesoría Jurídica
- Política Administrativa
- Seguridad Nacional

2.- Definición de políticas sectoriales y coordinación de la acción interministeriales.

Como consecuencia del creciente incremento de las actividades del sector público, en volumen y complejidad, del desarrollo del proceso de planificación en forma aislada y desvinculada de la administración y del crecimiento por agregación que se ha señalado anteriormente, la necesidad de establecer adecuados mecanismos de coordinación en el sector público se hace cada vez más evidente.

El crecimiento y desarrollo de las actividades de los Ministerios( actualmente 14), así como la dispersión de las instituciones de un mismo sector en Ministerios diferentes, hace difícil mantener un funcionamiento coordinado de los mismos. La labor de dirección superior y la coordinación interministerial recaen en la Junta de Gobierno, sin que existan niveles intermedios encargados de ello.

La definición de las políticas necesarias para conducir las acciones del Gobierno dentro de cada sector corresponde a los Ministerios.

Para los efectos de la coordinación intersectorial a nivel de los Ministerios, se han planteado dos posibilidades:

- 1) la creación de verdaderos Super-Ministerios, como instancias entre la Junta de Gobierno y los Ministerios, y
- 2) Consejos de Ministros, como instancia de coordinación y a la vez, de adopción de aquellas decisiones comunes o generales a los Ministerios que concurren al desarrollo de una misma función.

A juicio de la Comisión, la coordinación a través de Consejos o Comités de Ministros, parece ser más aconsejable por ahora,

Es posible que, en el futuro, una vez llevada a cabo una real y efectiva descentralización administrativa hacia las regiones, deba revisarse el rol de los Ministerios y pueda considerarse una eventual disminución o fusión de ellos, a un número considerablemente inferior al propuesto.

Los Comités de Ministros por su parte, si bien históricamente han existido ( y existen actualmente), la verdad es que, por no constituir organismos institucionalizados, no se han transformado en instancias de coordinación y decisión, que permitan trasladar a la Junta de Gobierno sólo aquellos problemas de política superior, previa discusión en un nivel interministerial.

### 3.- Los Sistemas de Apoyo Técnico.

Los sistemas de apoyo son fundamentalmente servicios de asesoría a diferentes niveles de decisión. Están subordinados jerárquicamente al jefe del órgano ejecutivo correspondiente, siendo sus principales funciones las de asesorar, informar, supervisar, etc.

Constituyen instrumentos de apoyo indispensables para cualquier tipo de acción administrativa, y para facilitar la adopción de decisiones rápidas, efectivas y congruentes dentro de todos los niveles de la administración. En la actualidad, los sistemas de apoyo funcionan dispersos en diferentes Ministerios de la Administración Pública por lo que no puede decirse que cada sistema funciona integralmente por una parte, o que exista la debida coordinación entre los sistemas complementarios( casos Planificación, Presupuestos, Estadísticas, por ej.), por otra.

Los sistemas deben constituir un conjunto orgánico que funcione en forma coordinada y armónica.

Por eso es que, aunque en los niveles de decisión sectorial y/o regional, los organismos encargados de prestar asesoría en una determinada materia estarán subordinados jerárquicamente al respectivo nivel ejecutivo, deben mantener una relación de dependencia funcional(técnica) con el organismo central de apoyo, así como una debida coordinación entre sí.

Entre los " Sistemas de Apoyo Técnico" más destacados cabe señalar:

- Planificación( incl. Planes de Desarrollo Económico y Social debidamente integrados con los Planes de Seguridad Nacional)
- Ciencia y Tecnología
- Programación Presupuestaria
- Organización y modernización administrativa
- Administración de los recursos:
  - humanos;
  - materiales;

- financieros;
- Informática, computación y estadística
- Control de eficiencia en el funcionamiento de la Administración Pública.

En el caso específico de la Planificación, la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile" señala: "el Estado deberá configurar un Sistema Nacional de Planificación que, a partir del Proyecto Nacional, integre procesos, instituciones y organismos, para asegurar la obtención de los objetivos nacionales en el marco de la política de Gobierno. Dicho sistema armonizará e implementará los planes de los diferentes elementos o entidades que lo compongan, debiendo comprender en su preocupación tanto el mediano y corto plazo como la coyuntura".

En este sistema de planificación existirán por lo menos tres niveles( nacional, sectorial y regional, que tendrá también una expresión comunal, que deben funcionar estrechamente relacionados. La coordinación entre los niveles del sistema se obtiene mediante un organismo "nacional" o central que deberá constituir una instancia efectiva de compatibilización nacional.

La misma organización debe darse a los otros sistemas complementarios al de la Planificación ya mencionados.

La coordinación entre los organismos nacionales de cada sistema se obtiene agrupándolos con un criterio de unidad institucional con el fin de evitar la dispersión existente en la actualidad, así como su funcionamiento descoordinado y obtener el mejor aprovechamiento de los recursos técnicos disponibles.

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa ha considerado diversas posibilidades llegando a la conclusión de que es posible organizar el funcionamiento de los sistemas de apoyo en diferentes alternativas que se señalan en el capítulo IV.

Cualquiera de las alternativas que se adopte deberá permitir la solución al problema de desvinculación entre la planificación, las instancias asignadoras de los recursos, los organismos de ejecución y el control que han caracterizado el funcionamiento tradicional de nuestra Administración Pública.

C.- LA ORGANIZACIÓN A NIVEL MINISTERIAL

La organización que se adopte para el nivel ministerial debe tener en cuenta necesariamente la solución de los siguientes tipos de problemas:

1.- Congruencia entre algunos criterios básicos de la Planificación y el Ordenamiento Administrativo, especialmente en los criterios de Regionalización.

Los sectores considerados en el proceso de formulación de planes no tienen actualmente un reflejo en la organización institucional que se habrá de encargarse de su ejecución. Ello origina necesariamente dificultades para asignar responsabilidades institucionales para el desarrollo de ese sector, como para la asignación de recursos y la evaluación del cumplimiento de los planes sectoriales.

Sin embargo, la falta de congruencia adquiere especial relevancia en el caso de la regionalización.

En efecto ODEPLAN ha considerado una división del país en once regiones de desarrollo para los efectos de la formulación de planes. En cambio, los servicios de la Administración Pública, encargados de ejecutar los planes, se organizan territorialmente utilizando criterios propios no siempre compatibles con los sustentados en el proceso de la planificación regional.

Tal es el caso, por ejemplo, del Servicio Nacional de Salud organizado actualmente en trece zonas, existiendo proyectos de reducirlas a ocho. La división territorial del Ministerio de Educación es también diferente. Lo mismo sucede en muchos otros servicios públicos que han desconcentrado su organización territorial. En cuanto al control, la Contraloría General de la República tampoco dispone de una organización regional congruente con la utilizada en el nivel de la planificación y la ejecución.

Si se considera que la Administración Pública constituye el órgano ejecutivo encargado de materializar o concretar las metas que establezcan los mecanismos de Planificación, deberá tenerse en cuenta la necesaria compatibilización entre los criterios que definen el proceso de Planificación a nivel central, regional y sectorial para dar a la Administración Pública una organización central, regional y sectorial coherente.

Por esta razón, las instituciones del sector público que deban desconcentrar o descentralizar su actividad, deberán hacerlo teniendo en cuenta los criterios generales de regionalización establecidos tanto para efectos de la división política como administrativa del país.

2.- Ordenamiento administrativo sobre la base de criterios de funcionalidad y sectorialización.

Las instituciones que configuran actualmente el sector público no se han agrupado en forma tal que aseguren la unidad de acción en el cumplimiento de una función o la coordinación necesaria en las tareas o actividades comunes o complementarias dentro de un determinado sector.

Las actividades de Comercio Exterior, por ejemplo, se encuentran dispersas entre el Ministerio de Economía, CORFO, Ministerio de Hacienda, Banco Central y Ministerio de Relaciones Exteriores, además de la que tiene a su cargo el Ministerio de Minería. Los correspondientes al Sector Agrario entre el Ministerio de Agricultura y CORFO, aún cuando desarrollan actividades agrarias también otros Ministerios( Tierras, Salud) y el Banco del Estado. El sector Minería también está disperso entre el Ministerio del mismo nombre y la CORFO.

En otros sectores, parecería que la ubicación de ciertas instituciones en determinados Ministerios, no guarda relación con la actividad principal del mismo.

Cabe preguntarse por ejemplo:

- Debe depender la Polla Chilena de Beneficiencia del Ministerio de Salud?
- La Dirección de Crédito Prendario, del Ministerio del Trabajo?
- La Dirección General de Deportes y Recreación, del Ministerio de Defensa?

Otros ejemplos pueden encontrarse en otras funciones y sectores de desarrollo.

La dispersión institucional señalada, significa naturalmente una necesidad de coordinación entre ellos, que no se ha logrado obtener, como asimismo, produce dificultades para impulsar adecuadamente el desarrollo de determinados sectores de actividad económica.

Por otra parte, trae como consecuencia superposición, y en algunos casos, hasta duplicación de funciones con el correspondiente desperdicio de recursos.

Para resolver estos problemas, la estructura que se propone, en sus diferentes alternativas, se basa, como principio general, en la agrupación de todos los servicios e instituciones correspondientes a un sector en un mismo Ministerio.

Dicho criterio de organización, junto con permitir la solución de problemas como los señalados, podría llegar a significar, en algunos casos, importantes modificaciones en el funcionamiento administrativo del sector, como podría ser, por ejemplo, la posibilidad de ampliar el concepto de carrera funcionaria al sector en su conjunto, en lugar de mantenerlo reducido en el ámbito de cada institución, como sucede en la actualidad.

En algunos casos, se deberá agrupar dos o más sectores en un determinado Ministerio. La coordinación de las instituciones de cada sector, así como las normas para su funcionamiento se realizarán a través de una Superintendencia. ( Dirección Regional).

Por ejemplo, el sector Telecomunicaciones, por razones de Seguridad Nacional, quedará ubicado en el Ministerio de Defensa. Dentro de este Ministerio, las labores de planificación, dirección, coordinación y control de todas las entidades( públicas, privadas y mixtas) se hará a través de una Superintendencia de Telecomunicaciones( a cargo de un Jefe Superior de las Fuerzas Armadas).

En otros casos, en que por razones de especialización u otras, no proceda la agrupación sectorial, deberá tenerse en cuenta la solución del problema de coordinación a través de otros mecanismos, como es el caso del sector Comercio Exterior o el de Ciencia y Tecnología.

Para definir la organización ministerial sobre la base de criterios de funcionalidad y de agrupación sectorial, se requiere:

- Especificar las funciones básicas que corresponde desarrollar al Ejecutivo para cumplir su papel como motor del desarrollo.
- Para cada función se deben definir y delimitar las subfunciones y los sectores de actividad económica y social que comprenden, compatibilizados con los sectores considerados en el proceso de Planificación.

En la proposición contenida en el presente informe, se han considerado las siguientes funciones básicas:

- Administración general del Estado.
- Defensa Nacional
- Desarrollo Económico
- Desarrollo Social

Las sub-funciones y/o sectores considerados son los siguientes, para cada una de las funciones señaladas:

a) Función de Administración General del Estado

- Gobierno Interior o Regional, Provincial y Comunal
- Coordinación con la Adm. Regional y Local
- Asistencia Social
- Apoyo a la Administración de la Justicia
- Ministerio Público
- Modernización de la legislación
- Relaciones Políticas con el Exterior
- Coordinación de la representación de todos los sectores en el exterior.

b) Función de Defensa Nacional

- Defensa terrestre
- Defensa marítima
- Defensa aérea
- Seguridad y orden público
- Telecomunicaciones
- Inteligencia de las Fuerzas Armadas

c) Función de Desarrollo Económico

- Agricultura
- Forestal
- Ganadería
- Pesca
- Aguas
- Minería: - Minería del cobre
  - Hierro y otros minerales
- Energía y Combustibles:
  - Electricidad, gas
  - Carbón y Petróleo
- Industria:
  - Alimentos, bebidas, tabacos
  - Textiles, vestuario y cuero
  - Maderas, muebles, papel imprentas y otros
  - Mecánicos y metalurgia
  - etc.

- Comercio Exterior
- Comercio Interior
- Transportes:- terrestre
  - aéreo
  - marítimo
  - tránsito público
- Construcción de Obras Públicas
- Financiero: - Administr. financiera del Estado
  - Administr. del sistema monetario
  - Administr. de bienes y patrimonio del Estado
  - Regulaciones económico- financieras

d) Función de Desarrollo Social

- Educación
- Cultura, incl. Artes y letras
- Patrimonio histórico, Arqueológico, Científico, Cultural y Artístico.
- Deportes
- Desarrollo de la comunidad (incl. org. juveniles y de la mujer)
- Recreación
- Turismo ( incl. balnearios populares)
- Salud : - Política Nacional de Salud
  - Actividades Médicas y Paramédicas
  - Acción preventiva, vigilancia sanitaria de Fronteras y Puerto.
  - Control de drogas, medicamentos y alimentos.
- Seguridad Social
- Trabajo
- Vivienda

3.- Desarrollo institucional dentro de una tipología orgánica y uniforme.

El desarrollo institucional se ha llevado a efecto con falta de uniformidad y organicidad, ( crecimiento por agregación desvinculado de una tipología institucional). Existen en la Administración Pública servicios o instituciones típicamente fiscales, al mismo tiempo que otros denominados autónomos.

El legislador ha abusado del sistema de crear estos servicios que tienden a independizarse de los Ministerios y a sustraerse de las políticas del Gobierno, generando niveles autónomos de decisiones( a través de sus Consejos o Directorios) sin que ello corresponda a un propósito real de descentralización administrativa.

La existencia de entes con mayor o menor autonomía, ha llegado en algunos sectores a minimizar la función rectora del Ministerio que ha visto dificultada la posibilidad de crear mecanismos intermedios de dirección y control.

Por otra parte, en el caso de las empresas estatales, el Estado ha pasado a desempeñar una actividad netamente empresarial, sin que la entidad asuma reales características administrativas para poder funcionar como tal.

Entre las empresas, existe también una diferenciación muy profunda en sus características administrativas, algunas de las cuales se aproximan a la caracterización de una empresa privada( caso ENAP) y otras se acercan más a la de un servicio autónomo de la administración pública(caso FF.CC.).

La proliferación de los entes autónomos, así como la falta de organicidad en el grupo de empresas en que el Estado tiene aportes, produce un grave detrimento de la unidad y uniformidad de la acción administrativa del Estado.

Y así como la estructura superior de la Administración Pública ha experimentado un crecimiento inorgánico, un fenómeno similar se ha producido al organizarse los Ministerios y Servicios en estructuras más bien complejas, sin criterios orgánicos y uniformes de departamentalización y con una proliferación de cuerpos directivos colegiados, secciones, oficinas u otras denominaciones que entorpecen y dificultan gravemente el trabajo eficiente de la Administración Pública.

- Qué tipología institucional debe adoptarse?
- Debe Correos y Telégrafos mantenerse como un servicio centralizado o descentralizado? - no correspondería más bien considerarlo empresa estatal?
- Por que el Servicio Nacional de Salud debe ser una institución autónoma y no centralizada?
- Cómo debe y bajo que criterios debe organizarse el sector de empresas estatales?

El problema debe resolverse a través de la definición de una tipología institucional que se incorporará a la Ley Orgánica de la Administración Civil del Estado, proyecto que se encuentra en elaboración por CONARA.

En el presente Informe se plantea un esquema general de organización interna de los Ministerios y del Sector descentralizado( Cap. V).

Posteriormente, de acuerdo con los Ministerios correspondientes procederá determinar qué instituciones se ubiquen en cada categoría institucional que se defina.

Al determinar la tipología institucional, se ha tenido en cuenta que en todos los niveles de la organización, ya sea en los Ministerios, o en la organización de los Gobiernos Regionales, haya la necesaria compatibilización de sus estructuras orgánicas con la que adopte el Gobierno Central para los fines de lograr un más eficiente y expedito funcionamiento de los " Sistemas de Apoyo" mencionados anteriormente.

4.- Vigencia de instituciones que no cumplen un papel de relevancia dentro de las actuales prioridades del proceso de desarrollo o que cumplen funciones duplicadas.

Es posible distinguir en nuestra Administración Pública algunas instituciones que cumplieron un papel importante en algún momento del desarrollo histórico del país o que, a través del crecimiento por agregación, su papel ha pasado a ser desempeñado por otras instituciones en forma total o parcial y otras cuyo objetivo puede ser cumplido en forma más eficiente para el país por el sector privado.

En consecuencia, resultaría conveniente llevar a cabo una evaluación institucional considerando estos aspectos con el fin de suprimir, refundir o reorientar a los servicios públicos que podrían encontrarse en esta situación.

Cabe preguntarse por ejemplo:

- La Dirección del Crédito Prendario, no cumplió ya su cometido referente a préstamos de auxilio social? No podría considerarse la posibilidad de que el Banco del Estado asuma la línea de créditos populares suprimiendo la prenda?
- La Caja de Amortización, no podría ser incorporada al Banco Central o Banco del Estado?

- La Corporación de Tierras de Aysén, y el Instituto Corfo- Aysén, y en general todas las demás Corporaciones e Institutos de carácter regional deben mantenerse como tales después de establecerse el Gobierno Regional respectivo?
- La Dirección de Obras Sanitarias del Ministerio de Obras Públicas no presenta duplicaciones con los servicios sanitarios de responsabilidad de la Corporación de Obras Urbanas del Ministerio de la Vivienda?
- No sucede algo similar entre la Dirección de Arquitectura de Obras Públicas con el Ministerio de Vivienda?
- No existen duplicaciones de esfuerzos o, por lo menos, dispersión de capacidad técnica entre la Dirección de Riego, ambos de Obras Públicas con el Ministerio de Agricultura, Corfo la Endesa en el aprovechamiento de las aguas?

Sobre este punto debe recordarse que algunos importantes créditos internacionales relativos al aprovechamiento de las aguas, enfrantaron problemas en su gestión, por las dudas planteadas en cuanto a las posibilidades reales de eficiencia en su utilización dada la dispersión institucional existente.

Resulta evidente que una evaluación institucional en función de los objetivos o del rol definido para el Estado llevará necesariamente a la supresión, fusión o eliminación de entidades que no cumplen un papel de importancia en la estrategia de desarrollo del país, o a su traspaso de un sector a otro en que pueden funcionar más eficientemente.

Todo lo anterior deberá traducirse en economías importantes en los gastos de funcionamiento de la Administración Pública, por lo que resulta aconsejable emprender con urgencia la tarea de evaluación señalada.

D.- LA ORGANIZACIÓN A NIVEL REGIONAL.

El detalle concreto referente a la organización de los Gobiernos Regionales, así como la concerniente a las provincias y comunas está contenido en informe aparte, que incluye todas las materias específicas referentes a estos niveles de gobierno y administración.

Sin embargo, en este capítulo se hará referencia a aquellos aspectos de la organización de los Gobiernos Regionales más directamente vinculados o que tienen una más estrecha relación con la estructura propuesta para el Gobierno Central.

Dado que en la actualidad no existe un sistema de gobiernos y administración regionales en funcionamiento, no es posible plantear bases de solución en torno al análisis de sus problemas fundamentales.

En todo caso, las características que, a nuestro juicio debe tener la organización de los Gobiernos Regionales, en cuanto dice relación con su vinculación a la estructura ministerial propuesta son fundamentalmente:

1.- Organismos de Apoyo Técnico al Gobierno Regional.

Así como en el Gobierno Central se ha planteado la creación de un organismo de apoyo técnico de nivel ministerial, se considera importante señalar la conveniencia de dotar a los Gobiernos Regionales de una estructura similar dependiente directamente del Intendente Regional y que reúna las tareas de apoyo relacionadas con la Planificación, Presupuestos, Estadísticas, Informática, Reforma Administrativa, etc. en el ámbito de la formulación, ejecución y control de los planes regionales.

Obviamente será necesario considerar una adecuada relación de dependencia funcional (no jerárquica) entre estos organismos regionales y el organismo de gobierno central correspondiente.

2.- Concordancia funcional y sectorial con la organización del Gobierno Central.

La organización regional deberá guardar la debida concordancia con la organización del Gobierno Central.

Así es como corresponderá a los Gobiernos Regionales las siguientes funciones básicas, similares a las del Gobierno Central, pero referidas obviamente a los límites de la región:

- Administración del Gobierno Regional
- Desarrollo Económico Regional
- Desarrollo Social Regional

La función de Defensa Nacional se considera como tarea exclusiva del Gobierno Central. Asimismo, deben mantenerse a nivel central las funciones básicas de Administración del Estado que competen a los Ministerios del Interior, Justicia y Relaciones Exteriores.

La sectorialización que se ha considerado para las funciones de Desarrollo Económico y Desarrollo Social del Gobierno Central, tendrán similar expresión en los Gobiernos Regionales. Evidentemente, ciertos sectores tendrán un mayor peso relativo en determinadas regiones por la configuración específica de cada una de ellas.

Sin embargo, en la estructura ministerial propuesta para el Gobierno Central, no se consideraron determinados sectores por estimarse que ellos son típicamente regionales. En otros términos, se plantea la necesidad de asignar a los Gobiernos Regionales la responsabilidad del desarrollo integral de determinados sectores, sin perjuicio, desde luego, de la necesaria coordinación que pudo ejercerse a nivel central para fines de planificación, asignación de recursos y control.

Tal es el caso de los sectores:

- Acción y Bienestar Social
- Turismo
- Deportes y Recreación

En el caso del sector "Acción y Bienestar Social" en que se estime constituye una típica labor a desarrollar al nivel local o comunal, dada la vinculación directa que a este nivel corresponderá mantener con las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Organizaciones Juveniles y otras organizaciones de la sociedad.

El sector "Turismo" debiera constituir un centro importante de actividad en determinadas regiones. Al traspasar este sector al nivel regional, deberá estudiarse consecuentemente el traspaso de las instituciones actualmente centralizadas como es el caso de los Hoteles de HONSA a la administración directa de los Gobiernos Regionales.

" Deportes y Recreación" , constituye a nuestro juicio un sector de actividad, cuyo impulso y desarrollo debería alcanzar también una mayor efectividad a nivel regional.

Debe tenerse presente que el hecho de ubicar el desarrollo de un determinado sector en las regiones, habrá de significar la asignación o dependencia de la institución correspondiente al respectivo Gobierno Regional. Podría ser el caso, por ejemplo, del Instituto de Asuntos Indígenas cuya ubicación se vislumbra más bien a nivel del gobierno regional correspondiente a la Provincia de Cautín.

### 3.- Descentralización y Desconcentración Administrativas.

La regionalización del país requiere, como condición indispensable para lograr su real y efectiva materialización, el traslado de una capacidad decisional y de ejecución a los gobiernos regionales.

En cuanto a la institucionalidad que habrá de establecerse en las regiones, es posible considerar tres tipos principales de entidades:

- a) Instituciones desconcentradas. Se trata de aquellos servicios públicos que se organizan, dentro de un Ministerio Sectorial, como una sola institución, pero crean Oficinas o Servicios Regionales a los cuales se otorga una adecuada delegación de funciones y atribuciones para actuar en el ámbito de su ubicación local. Una organización de esta naturaleza podría darse por ejemplo, al sector Agrario, en que existiría una Dirección Nacional, dependiente del Ministerio, de la cual dependerán las Direcciones Regionales que se estime necesario crear.
- b) Instituciones descentralizadas. Aquellos servicios que se crean como tales dentro de un Ministerio pero radicados en diferentes regiones.

Podría ser el caso, por ejemplo, de una organización del Sector Salud mediante un Ministerio y Servicios Regionales de Salud, paralelos e independientes entre sí.

- c) Instituciones regionales. Serían servicios que se crean dentro de una determinada región con una dependencia directa del Gobierno Regional. Este caso se presentaría fundamentalmente en aquellos sectores propios o exclusivos de una región (Ej. Turismo, Deportes, Recreación, Acción y Bienestar Social y otros).

#### IV.- PROPOSICION DE ALTERNATIVAS PARA UNA NUEVA ESTRUCTURA SUPERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Teniendo en cuenta las características básicas enunciadas, se ha elaborado un ante proyecto de estructura superior a la cual deberá tender la administración para obtener efectivamente las ventajas derivadas de la aplicación de criterios de funcionalidad, sectorialización y descentralización administrativa. Asimismo, se pretende corregir las deficiencias enunciadas en el capítulo anterior, así como aquellas contenidas en el diagnóstico incluida en el Informe de la Comisión Preliminar de la Reforma Administrativa. En la presentación de este ante proyecto se señalan diversas alternativas en aquellos casos en que se ha estimado que es posible seguir más de un curso de acción.

##### A.- ESTRUCTURA SUPERIOR DE GOBIERNO

##### 1.- Organismos de apoyo para la decisión de "Políticas Nacionales" y de Coordinación Superior.

La Junta de Gobierno requiere de los siguientes organismos de apoyo para la decisión de políticas nacionales:

- a) CONSEJO DE GABINETE, integrado por todos los Ministros de Estado. Será presidido por el Presidente de la Honorable Junta de Gobierno y su secretaría ejecutiva estará a cargo de la Secretaría General de Gobierno.
- b) CONSEJO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL, (CONSUSENA), integrado por los Ministros y autoridades que se definen en las disposiciones legales vigentes. Será presidido por el Presidente de la Honorable Junta de Gobierno y su Secretaría Ejecutiva estará a cargo del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Otra alternativa a considerar se refiere a mantener al Estado Mayor de la Defensa Nacional exclusivamente a nivel del Ministerio de Defensa Nacional, creando una Secretaría Ejecutiva ad-hoc para el Consejo Superior de Seguridad Nacional.

c) COMITE ASESOR DE LA JUNTA DE GOBIERNO, será un organismo permanente de asesoría a la Junta de Gobierno y estará integrado por los asesores militares y civiles que la propia Junta determine. Además de su participación en la determinación de políticas nacionales en materias económicas, sociales, política interior y exterior, política administrativa, asesoría jurídica y materias de coordinación entre la administración civil y la defensa nacional, le corresponderá informar, si la H. Junta lo estime conveniente, los proyectos de Decretos Leyes y coordinar la colaboración entre Ministerios y Organos de la administración, en lo que respecta a proyectos que deben ser sometidos a la consideración de la Junta de Gobierno. Entre los organismos de trabajo más importantes que el Comité podrá utilizar para facilitar su labor de asesoría, se contará la Secretaría General de Planificación y Coordinación que se señala más adelante, sin perjuicio de la información y estudios que pueda solicitar a los diferentes Ministerios.

2.- Organismos de determinación de políticas sectoriales y de coordinación interministerial.

La labor de coordinación entre los diversos Ministerios se realizará a través de Consejos de Ministros. Se considera que, por lo menos, deberían funcionar regularmente:

a) CONSEJO SUPERIOR DE DESARROLLO AGRICOLA. Aún cuando los sectores correspondientes a los Recursos Naturales Renovables tales como Agricultura, Forestal, Ganadería, Pesca y Aguas corresponden a sectores de desarrollo económico, se estima que el desarrollo agrícola es de tal prioridad dentro de los planes de desarrollo, que justifican su tratamiento separado. El Consejo se integrará con los Ministros de Recursos Naturales Renovables (Agricultura, Tierras y Colonización), Economía, Industria y Comercio, Hacienda, Defensa, Trabajo, Obras Públicas y Transportes, además de los Jefes de Servicio que se considere necesario.

b) CONSEJO SUPERIOR DE DESARROLLO ECONOMICO

Tendrá a su cargo definición de medidas de políticas económicas contingentes, encuadradas en el marco del Proyecto Nacional y la coordinación de políticas ministeriales correspondientes a los sectores relativos a la Minería y Recursos Energéticos, Industria y Comercio (Interior y Exterior), Transporte y Obras Públicas.

Estará integrado por los Ministros correspondientes a los sectores mencionados y el de Hacienda, además de los Jefes de Servicio que se considere necesario.

c) CONSEJO SUPERIOR DE DESARROLLO SOCIAL. Ten-

drá a su cargo tareas similares a las del Consejo anterior pero referidas a los sectores de desarrollo social: Educación, Salud, Trabajo, Seguridad Social y Vivienda. Estará integrado por los Ministros de los sectores mencionados, además de los Jefes de Servicios que se considere necesario.

Aún cuando históricamente han existido Comités interministeriales, en este caso se plantea reforzar su acción mediante su institucionalización a través de un Decreto-Ley, que los establecería como organismos de funcionamiento regular, de modo que representen realmente una instancia a la que deben someterse los proyectos o proposiciones de los Ministros, antes de llegar al Consejo de Gabinete o a la Junta de Gobierno.

El funcionamiento de los Consejos permitirá vincular las políticas a nivel ministerial, con el "Proyecto Nacional" definido en el nivel superior de decisiones de Gobierno. En otros términos, la necesaria coordinación entre las políticas de la coyuntura, con las de corto y mediano plazo.

A su vez, los Consejos representan una instancia de fijación de políticas, coordinación y comunicación desde el Gobierno hacia los Ministerios, dentro del marco de las políticas generales determinadas en los niveles superiores de decisión.

Los Consejos dispondrán de una Secretaría Ejecutiva permanente.

Además de los Consejos, podrán funcionar Comisiones o Comités interministeriales de coordinación, ya sea dentro de algunos sectores específicos o entre sectores, como podría ser el caso del Comercio Exterior, la Ciencia y Tecnología, u otras áreas de actividad.

Se estima necesario, en todo caso, considerar la conveniencia de crear un "Comité interministerial de Relaciones Laborales y Seguridad Social", dada la importancia que la propia Junta de Gobierno ha otorgado al hombre, como individuo miembro de una sociedad y como trabajador en que, junto con asumir responsabilidades, adquiere también derechos, especialmente en el campo de la Seguridad Social.

### 3.- Organismo de apoyo Administrativo y Técnico.

A nivel de la Junta de Gobierno funcionarán, los siguientes organismos permanentes de apoyo:

#### a) APOYO ADMINISTRATIVO: SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO.

Con funciones de secretariado propiamente tal, informaciones y difusión, opinión pública y relación con otros poderes. No tendrá carácter de Ministerio.

La Secretaria General de Gobierno actuará como Secretaría Ejecutiva del Consejo de Gabinete.

#### b) APOYO TECNICO

La Comisión ha considerado diversas alternativas para resolver el problema existente en cuanto a la desvinculación entre los "Sistemas de Apoyo", fundamentalmente aquella que se refiere a la necesidad de integrar los sistemas de Planificación y Presupuestos.

Una alternativa consistiría en centralizar los sistemas de Planificación y Presupuestos en un Ministerio de Planificación y Finanzas.

En esta organización se produciría la necesaria compatibilización entre la programación financiera con las metas de mediano plazo.

Si se opta por esta alternativa, debería crearse además una Secretaría Técnica de Gobierno que agruparía y coordinaría a los demás sistemas complementarios de apoyo mencionados, en íntima relación con el Ministerio de Planificación y Finanzas:

Estadística, Computación e Informática, Ciencia y Tecnología, Reforma Administrativa, Personal, etc.

A nivel sectorial, existiría una Oficina Sectorial de Planificación y Finanzas en cada Ministerio. Le correspondería funciones de planificación y finanzas sectoriales en coordinación con el Ministerio de Planificación y Finanzas y las relativas a los otros sistemas mencionados, en íntima relación con la Secretaría Técnica de Gobierno.

A nivel regional, existiría una Oficina Regional de Planificación y Finanzas dependiente de cada Gobierno Regional y con un funcionamiento coordinado similar al explicado en el párrafo anterior.

La adopción de esta alternativa implicará establecer un mecanismo de coordinación entre el Comité Asesor de la Junta, con el Ministerio de Planificación y Finanzas, así como con la Secretaría Técnica mencionada.

Otra alternativa sería la creación de un "Ministerio de Planificación y Coordinación" que centralizaría los sistemas de planificación y presupuestos con los demás sistemas complementarios.

En comparación con la alternativa anterior, este Ministerio incluiría en su ámbito de acción los sistemas que en ella se incluyen en la Secretaría Técnica de Gobierno. En cambio, las tareas relativas, a la administración financiera del Estado permanecerían en un Ministerio de Hacienda separado.

La organización sectorial y regional sería muy similar al caso anterior, con la denominación de Oficinas Sectoriales o Regionales de Planificación y Coordinación.

Otra posibilidad de organización consistiría en la creación de una "Secretaría General de Planificación y Coordinación", como organismo asesor de la Junta de Gobierno.

Tendría funciones relativas al apoyo técnico que requiere el Gobierno en la formulación de planes y asignación de recursos y los estudios necesarios para lograr las metas con la más eficiente utilización de los mismos. La Secretaría incluiría los siguientes organismos de apoyo técnico actualmente existentes, dispersos en la Administración Pública:

- Oficina Nacional de Planificación.
- Oficina Nacional de Presupuestos.
- Oficina Nacional de Estadísticas y Censos.
- Oficina Nacional de Reforma Administrativa.
- Centro Nacional de Computación e Informática.
- Oficina Central de Personal.
- Centro Nacional de Formación y Perfeccionamiento del Personal.
- Ciencia y Tecnología.

Es posible considerar también, dentro de esta Secretaría General, la posibilidad de llegar a crear la Oficina Central de Auditoría Operativa.

En esta alternativa, debe considerarse la necesaria vinculación de la Secretaría General de Planificación y Coordinación con el Comité Asesor de la Junta de Gobierno.

La existencia de este organismo de apoyo se repetirá a nivel de los Ministerios, a través de las correspondientes Oficinas Sectoriales de Planificación y Coordinación.

Asimismo, en la organización de los Gobiernos Regionales se contemplará una Oficina Regional de Planificación y Coordinación que será la proyección regional de la Secretaría General.

Una última alternativa consistiría en fusionar todos los sistemas de apoyo técnico ya enunciados, con el Comité Asesor formando un "Estado Mayor Presidencial" que combinaría las funciones del Comité Asesor con las de la Secretaría General de Planificación y Coordinación.

En este caso, el Comité Asesor dispondrá de un organismo de trabajo directo como serían todas las instituciones agrupadas en la Secretaría mencionada.

#### B.- ESTRUCTURA DE MINISTERIOS

Se propone la siguiente organización ministerial, encargada de realizar las funciones que se señalan para los sectores que se indican:

##### B1.- Función básica de Administración General del Estado.

###### 1.- MINISTERIO DE GOBIERNO INTERIOR

- Funciones de Gobierno Interior.
- Coordinación de la Administración Regional, Provincial y Comunal.
- Catástrofe y Emergencia Nacional.
- Asistencia Social.

La agrupación de las funciones señaladas significan los siguientes cambios fundamentales con respecto a la situación actual:

- a.- Carabineros de Chile pasa de Interior a Defensa Nacional.
- b.- Registro Civil e Identificación podría modificar su ubicación en el futuro de acuerdo al proyecto de Rol Unico Nacional.
- c.- Se otorga a este Ministerio una acción de Gobierno interior más directamente vinculada a los objetivos de desarrollo regional del país.

Lo anterior, significa entregar a este Ministerio nuevas funciones, de carácter normativas, en el campo del desarrollo social en aquellos sectores que se han señalado de carácter netamente regional como son el turismo y desarrollo de la comunidad.

2.- MINISTERIO DE JUSTICIA.

- Funciones de Apoyo a la Administración de Justicia.
- Ministerio Público.
- Modernización de la legislación

En relación a los Ministerios señalados, cabe plantear como alternativa o curso de acción a seguir, la posibilidad de refundirlos en un solo "Ministerio de Gobierno Interior y Justicia".

Esta proposición, surge después de considerar la estrecha relación y el grado de complementación entre las funciones que realiza la Dirección General de Investigaciones, dependiente de Interior, con las de Registro Civil e Identificación, dependientes de justicia.

Asimismo, existe también una importante complementación entre las labores de Carabineros de Chile, (Defensa), Investigaciones (Interior), y Prisiones (Justicia), la que se facilitará al refundirse los Ministerios ya que, aun cuando Carabineros de Chile pasa a Defensa Nacional, se mantendrá en el Ministerio del Interior una tarea de relaciones con Carabineros.

3.- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

- Relaciones políticas con el Exterior.

Incluye además de las relaciones políticas con el exterior, la coordinación de los representantes de Chile en el exterior correspondientes a otros sectores como cultura, comercio exterior, defensa, etc. y los asuntos correspondientes a fronteras y límites.

Las instituciones y actividades de este Ministerio, vinculadas con el desarrollo del sector Comercio Exterior (Dirección General Económica y Secretaría Ejecutiva de ALALC) se ubicarán definitivamente de acuerdo a las proposiciones que deberán plantear los especialistas en el funcionamiento de este sector. Desde el punto de vista de la ubicación misma del Sector Comercio Exterior en la proposición aparece dentro del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

B.2 FUNCION BASICA DE DEFENSA NACIONAL

4.- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

- Defensa terrestre
- Defensa marítima
- Defensa aérea
- Seguridad y orden público
- Telecomunicaciones
- Inteligencia de las Fuerzas Armadas

El enunciado de estas funciones implica trasladar a este Ministerio a Carabineros de Chile y a todas las entidades del sector Telecomunicaciones que serán coordinadas por una Dirección General de Telecomunicaciones.

Estas entidades son:

- Actual Superintendencia de Servicios Eléctricos, Gas y Telecomunicaciones (en las tareas concernientes a este sector, ya que los primeros corresponden al sector Energía y Combustibles)
- Servicio de Correos y Telégrafos (en el futuro Empresa)
- Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

### 3 FUNCIÓN DE DESARROLLO ECONOMICO

Es en el desarrollo de las actividades de los sectores correspondientes a esta función donde se presenta toda la variedad de entidades, tanto centralizadas como autónomas que configuran nuestra Administración Pública, así como también de empresas estatales y sociedades mixtas..

Es también característica de esta función la importante labor de coordinación con el sector privado.

Si bien es posible plantear la agrupación de las entidades incluyendo las empresas, dentro de cada sector, por las ventajas que ello representa desde el punto de vista de la unidad de acción, mejores posibilidades de control, etc., no es menos cierto que varias actividades, por su especialización (por ejemplo importaciones) podrían agruparse bajo una misma entidad intersectorial.

Respecto del funcionamiento mismo de las empresas estatales o mixtas correspondientes a cada sector, en el capítulo referente a la Estructura Interna de los Ministerios se plantean diferentes alternativas de organización.

Los Ministerios que se proponen para el cumplimiento de la función de Desarrollo Económico son los siguientes, con los sectores que se señalan:

#### 5.- MINISTERIO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES.

Sectores:

- Agricultura
- Forestal
- Ganadería
- Aguas

Este Ministerio centralizará todas las actividades relacionadas con el desarrollo de los sectores señalados.

Ello significa que instituciones, empresas y departamentos, que hoy se encuentran dispersos en otros Ministerios deberán agruparse orgánicamente bajo la dependencia de éste, lo que habrá de significar posiblemente una reorganización, completa del mismo.

La reorganización de todo el sector agrícola es de urgencia si se considera los enormes gastos del Estado en importación de alimentos, como el grave deterioro experimentado por el sector en los últimos años.

Deberá analizarse con especial atención las entidades que hoy dependen de la Corporación de Fomento, pero cuyas actividades guardan más directa vinculación con el desarrollo de la agricultura o el sector forestal, que con el sector industrias. Lo mismo sucede con el sector ganadero.

En cambio, aquellas empresas que corresponden más bien al sector agro-industria, industria pesquera e industria forestal, continuarán bajo la dependencia de la actual Corporación de Fomento.

Por otra parte, es necesario destacar la centralización, en este Ministerio, de las entidades, que dicen relación con el problema de aguas, dispersas actualmente en otros Ministerios. Tan solo la construcción misma de embalses y otras obras continuará en el Ministerio de Obras Públicas.

Producido el traspaso institucional señalado, el Ministerio deberá efectuar los ajustes institucionales necesarios para llegar a configurar posiblemente una Dirección General de Agricultura (Cora, Indap, Sag), y una Dirección General de Aguas, además de la organización regional correspondiente. Cabe destacar en el caso específico de este Ministerio, la urgencia de proceder a una reorganización interna total del mismo.

En cuanto a la Pesca, en la proposición se ha incluido como sector del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Sin embargo, cabe considerar también como alternativa de solución aceptable, su inclusión dentro del Ministerio de Recursos Naturales Renovables, con una organización propia, bajo una Dirección General de Pesca.

#### 6.- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Sectores:

- Industria
- Comercio Interior
- Comercio Exterior
- Pesca

El sector Industrias se organizará fundamentalmente sobre la base de la actual Corporación de Fomento (Corfo) y sus filiales, incluidas además de las correspondientes a este sector específico, aquéllas de la agro-industria, la industria forestal y la industria pesquera.

Al interior del Ministerio, habrá una diferenciación clara entre las actividades relacionadas con la fijación de las políticas de desarrollo del sector, su planificación, determinación de prioridades, asignación de recursos, fijación de normas y su correspondiente control, con aquellas netamente ejecutoras u operativas o productivas propiamente tal (incluyendo al fomento de la producción).

Las primeras serán realizadas por una Dirección General de Industrias que integrará a la actual Dirinco (parte industrias) y a la Superintendencia de Sociedades Anónimas, en lo que concierne a las sociedades de este sector, excluyendo las Compañías de Seguros y Bolsas de Comercio que se considerarán dentro del sector financiero.

Las labores productivas serán llevadas a cabo por las empresas industriales del Estado o las que tengan aportes de capital, organizadas en algunas de las alternativas que se señalan más adelante.

El Sector Comercio Interior se organizará en similar forma, con una Dirección General de Comercio Interior (sobre la base de la actual Dirección, parte referente a Comercio) y las empresas distribuidoras o comerciales del Estado o en las que posea aporte de capital, aun cuando debe considerarse que este sector es típicamente privado, por lo que adquieren especial relevancia las tareas más bien normativas y de control.

El Sector Comercio Exterior presenta serios problemas en la actualidad, debido a la falta de coordinación existente entre las numerosas entidades vinculadas a las actividades de exportación. Por lo demás, el problema resulta muy peculiar si se considera, por ejemplo, que en el caso de las exportaciones toda la dispersión institucional y la complejidad de procedimientos, al descontar las exportaciones de cobre centralizadas en CODELCO, queda un porcentaje muy bajo para ser administrado por el resto de la Administración Pública.

Sin embargo, el problema no es tanto institucional, ya que cada entidad realiza una labor especializada diferente, sino más bien de procedimientos o trámites administrativos (según se nos informó, para efectuar una importación se deben llenar casi un centenar de formularios y de coordinación entre todas las entidades que realizan actividades de exportación, importación y relaciones económicas con el exterior:

Ministerio de RR.EE : Dirección Económica  
Secretaría Ejecutiva  
de ALALC.

Ministerio de Hacienda : Banco Central  
Servicio de Aduanas  
Caja A. de Amortiza-  
ción.

Ministerio de Minería : CODELCO  
Ministerio de Economía: CORFO

Se propone, en una primera instancia, la creación urgente de un "Comité Coordinador del Comercio Exterior" que podría funcionar bajo la dependencia directa del Consejo Superior de Desarrollo Económico, el cual propondrá las medidas coherentes de política de comercio exterior. Este Comité se integrará con los ejecutivos de las entidades mencionadas y deberá tener una Secretaría Ejecutiva.

Este mismo Comité podría llegar a proponer la organización institucional definitiva más adecuada para el manejo y promoción del Comercio Exterior, dentro del futuro Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

7.-MINISTERIO DE MINERIA Y RECURSOS ENERGETICOS.

Sectores:

- Minería
- Energía y Combustibles.

Todas las instituciones y empresas correspondientes a la minería del cobre, hierro, salitre, y otros minerales se centralizarán en este Ministerio.

Empresas como ENAP, ENDESA, CHILECTRA, ENACAR, ENADI, correspondientes al sector Energía y Combustibles, quedarán agrupadas en este Ministerio, coordinadas por una "Dirección General de Recursos Energéticos". Como alternativa, cabe considerar la posibilidad de que el Sector Energía y Combustibles quede ubicado conjuntamente con el Sector Industria dentro del Ministerio de Industria y Comercio, en una Corporación o Consorcio Energético, como se señala más adelante.

#### 8.-MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS

Sector:

- Construcción de Obras Públicas.

Incluye la construcción de todas las obras públicas que no corresponden a los sectores sociales de Educación, Salud y Vivienda, en cuyo caso la construcción de establecimientos educacionales, hospitalarios y viviendas quedará radicada en el Ministerio Sectorial correspondiente.

Sin embargo se estima conveniente revisar las ventajas derivadas de la mantención separadas de las construcciones hospitalarias y educacionales, en circunstancias que su centralización en Obras Públicas podrían permitir la obtención de un uso más eficiente de los recursos por el aprovechamiento de la especialización del Ministerio en labores de proyectos, supervisión e inspección de obras, y en general, una mejor utilización de la capacidad técnica disponible.

Al mantenerlas separadas, cada entidad tiende a procurar la disponibilidad de una capacidad técnica propia. En cambio, el Sector Vivienda presenta ciertas connotaciones particulares, especialmente de orden social, que justifican mantener la construcción de los mismos en un Ministerio separado.

En todo caso deberá revisarse la organización institucional interna de estos Ministerios (Obras Pú**ú**blicas y Vivienda) con el fin de evitar algunas duplicaciones evidentes que se producen (por ejem-  
plo, entre la Dirección de Obras Sanitarias de Obras Públicas con Servicios Sanitarios de Vivienuda) o lograr una coordinación más efectiva entre los planes de construcción de ambos.

Al interior del Ministerio de Obras Públicas es posible distinguir sub-sectores que podrán organi-  
zarse bajo la Dirección General correspondiente: Obras Públicas y Metro.

Otro curso de acción que se ha conocido consisti-  
ría en asignar la construcción de obras a cada uno de los Ministerios sectoriales, con lo que el Ministerio de Obras Públicas podría llegar a desa-  
parecer.

Aun cuando la Comisión Nacional de Reforma Admi-  
nistrativa no es partícipe de esta proposición, se estima que ella podrá ser objeto de un estudio más a fondo para considerar su factibilidad.

#### 9.-MINISTERIO DE TRANSPORTES

Sectores:

- Transporte: terrestre
- aéreo
- marítimo
- tránsito público

Abarca tanto el transporte terrestre, como el ma-  
rítimo, aéreo y ferroviario. No incluye la cons-  
trucción de obras que continúa radicada en el Mi-  
nisterio de Obras Públicas.

Al interior del Ministerio, de acuerdo con la tipología institucional que se propone para toda la Administración Pública, existirá una Dirección General de Transporte que tendrá tuición sobre todas las empresas estatales de transporte, como aquellas en que el Estado tiene aportes de capital:

- Ferrocarriles del Estado.
- Empresa Marítima del Estado.
- Empresa Portuaria de Chile.
- Línea Aérea Nacional.
- Empresa de Transportes Colectivos del Estado.
- Sociedades mixtas de transporte.

10.- MINISTERIO DE HACIENDA

Sectores:

- Financiero, que incluye:
  - Administración financiera del Estado.
  - Administración de bienes y patrimonio del Estado.
  - Regulaciones económicas financieras.
  - Administración sistema monetario.

Además de las actividades relativas a la administración financiera (Impuestos Internos, Aduanas, Tesorería, Aprovechamiento) asume todas las tareas correspondientes al catastro nacional de bienes y patrimonio del Estado, actualmente realizadas por el Ministerio de Tierras y Colonización.

La Centralización de las funciones relativas al sector financiero en este Ministerio, significará trasladar a su ámbito de control a todos los bancos comerciales estatizados que hoy dependen de CORFO, quedando así en la misma ubicación que el Banco del Estado, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos.

Con respecto a los Bancos Comerciales que se decida mantener en poder del Estado, será necesario establecer su organización institucional definitiva, dentro de un contexto global de reforma del sistema bancario en general, que contemple el funcionamiento de bancos comerciales regionales.

Por otra parte, deberán ubicarse en Hacienda otras entidades financieras, tales como la Polla Chilena de Beneficencia (actualmente en Salud) y posteriormente la Polla del Deporte, la Caja Central de Ahorros y Préstamos (actualmente en Vivienda) y parcialmente la Superintendencia de Compañías de Seguro y Bolsas de Comercio.

En esta forma, el Ministerio de Hacienda centralizará toda la actividad relacionada con el manejo financiero y el control del patrimonio del Estado, con excepción de los que corresponden al Fomento, actualmente radicadas en CORFO.

Esta asignación de tareas al Ministerio de Hacienda así como los sectores señalados, son válidos igualmente para las alternativas que contemplan la creación de la Secretaría General de Planificación y Coordinación, así como la que considera un Ministerio de Planificación y Coordinación que incluyen, en ambos casos, los sistemas de planificación y presupuestos, además de otros sistemas de apoyo técnico.

En cambio, la alternativa que permite también resolver el problema de la desvinculación entre Planificación y Presupuestos, a través de la creación de un Ministerio de Planificación y Finanzas, significa agregar a las funciones y sectores señalados para el Ministerio de Hacienda, los sistemas de planificación y presupuestos.

De llevarse a cabo esta solución, surge la necesidad de establecer entonces la coordinación que deberá existir entre estas funciones, asignadas al eventual Ministerio de Planificación y Finanzas y las de Estadísticas, Informática, Reforma Administrativa y otras que pasarían a ser desempeñadas por una "Secretaría Técnica de Gobierno".

B<sub>4</sub>.- FUNCION DE DESARROLLO SOCIAL.

En general, se considera de mayor prioridad y factibilidad la asignación del desarrollo de los sectores correspondientes a esta función a los Gobiernos Regionales.

La tendencia será a mantener en los Ministerios, sólo las labores normativas, de planificación y asignación de recursos y fiscalizadoras trasladando a las regiones las responsabilidades operativas.

Ello habrá de significar un cambio profundo, en el futuro, de la estructura de Ministerios la que deberá tender a disminuir, en su volumen y complejidad actual, en los niveles del gobierno central y a una creciente consolidación institucional de estos sectores en cada una de las regiones.

En esta función se presentan sectores que deben adquirir especial relevancia en los gobiernos regionales, tales como los de política y acción social en que serán las regiones, a través de sus gobiernos comunales, las encargadas de promover y coordinar la acción de las juntas de vecinos, centros de madres, organizaciones juveniles y otras organizaciones de la sociedad y las de Turismo, Deportes y Recreación, que constituyen también actividades a ser desarrolladas a través de la regionalización propuesta.

Con este esquema general, los Ministerios que se propone mantener en la función de desarrollo social, son los mismos que existen en la actualidad; aunque con modificaciones substanciales en su organización interna, derivadas principalmente de su regionalización y racionalización.

#### 11.-MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA.

Sectores:

- Educación
- Cultura, incluye Artes y Letras
- Patrimonio histórico, arqueológico, científico, cultural y artístico.
- Deportes

No se introducen modificaciones sustanciales con respecto a las instituciones dependientes del Ministerio, aun cuando se deberá adaptar su estructura interna (en estudio actualmente) a los nuevos planes educacionales y a los criterios generales de organización administrativa y de regionalización del país establecidos por CONARA.

Dado que el sector Telecomunicaciones quedará asignado al Ministerio de Defensa, las tareas de información y difusión en la Secretaría General de Gobierno y el sector Cultura en Educación, se hace necesario revisar la organización del Consejo Nacional de Televisión, así como de la Televisión Nacional de Chile, por la vinculación de estas entidades con la educación, la cultura y las comunicaciones en general.

12.- MINISTERIO DE SALUD

Sectores:

- Salud
- Política Nacional de Salud
- Actividades Médicas y Paramédicas
- Acción preventiva, vigilancia sanitaria de fronteras y puertos
- Control de drogas, medicamentos y alimentos.

Al igual que en el caso anterior, el propio Ministerio se encuentra estudiando las modificaciones que requiere su estructura interna.

La Polla Chilena de Beneficencia en todo caso se traspasará al Ministerio de Hacienda.

Teniendo en cuenta el tamaño que ha alcanzado en este Ministerio el actual Servicio Nacional de Salud, se considera que una posible alternativa de organización podría surgir a través de una efectiva descentralización del Servicio, creándose, en su reemplazo, una Dirección General de Salud (Normativa) y Servicios Regionales de Salud, independientes entre sí, pero coordinados y supervigilados por la Dirección General mencionada.

13.- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Sectores:

- Seguridad Social, incluido bienestar social
- Trabajo:
  - Organizaciones sindicales y profesionales
  - Mercado de trabajo, política de empleo
  - Política salarial
  - Justicia del trabajo

Transitoriamente sin modificaciones respecto a la situación actual.

En el futuro, la organización de la Seguridad Social seguramente deberá experimentar cambio derivados de las reformas que se introduzcan en la previsión social.

Asimismo se estima necesario revisar y redefinir las funciones del Ministerio en relación con el Sector Trabajo, y su trascendente papel en el desarrollo del país.

#### 14.-MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

- Vivienda.

La Caja Central de Ahorros y Préstamos se ha considerado más bien una entidad de carácter financiero por lo que se ha propuesto su ubicación en Hacienda.

En lo que respecta a las demás instituciones, será necesario revisar sus funciones y tareas con el fin de evitar duplicaciones y superposición de funciones con los que realiza el Ministerio de Obras Públicas.

## V ESTRUCTURA INTERNA DE LOS MINISTERIOS

En lo que respecta al funcionamiento de los diferentes sectores de desarrollo, corresponde al Supremo Gobierno dictar políticas y planes generales para velar por el bienestar general de la comunidad, por encima de los intereses que pueden tener las áreas públicas y privadas y son los Ministros los encargados de interpretar estas políticas y orientar consecuentemente la actividad sectorial, en el marco de la Constitución y las Leyes.

Para realizar esta conducción se ha concebido una estructura interna de Ministerios basada en tres niveles de acción:

- a) Un nivel superior encargado de interpretar la política de la Junta y de elaborar las políticas sectoriales, los planes sectoriales y la asignación de recursos, realizando la coordinación con otros sectores y entre las instituciones de su propio sector.
- b) Un nivel de normas y supervisión que tiene como tarea específica el convertir las leyes y las políticas del nivel superior en normas concretas a seguir por el nivel de ejecución, supervigilando su cumplimiento.
- c) Un nivel de ejecución, compuesto por las instituciones correspondientes del área estatal y del área privada que, dentro del marco de las leyes y normas establecidas, realizan los planes sectoriales en el caso estatal o reciben la orientación general en el caso privado.

Por tratarse éste de un trabajo de reforma de la administración pública, se analiza tan sólo el área estatal que se desea reformar, sin que ello implique desconocer la importancia o el rol que corresponde al área privada.

### A.- NIVEL SUPERIOR

Está integrado por el Ministro, su Gabinete y la Subsecretaría.

#### 1.- El Ministro y su Gabinete.

- a) El Ministro: Es quién ejerce la Jefatura Superior del Ministerio, siendo el responsable del sector o sectores que están a su cargo, respondiendo a la Junta de Gobierno sobre su marcha y buen funcionamiento. Con esta organización de niveles y la regionalización se pretende desligarlo de los detalles de la operación, que pasan a niveles más bajos, para que se pueda dedicar a las tareas de dirigir, planificar, ejecutar las políticas y hacer la coordinación en su Ministerio y hacia otros sectores vinculados al suyo. Del Ministro depende la

Subsecretaría, las Superintendencias Sectoriales, los Secretarios Regionales y los Jefes de los Servicios o Empresas del nivel ejecutivo, cuando no exista una Superintendencia.

En el caso específico del Ministerio del Interior, dependerán del Ministro, además, los Intendentes Regionales.

- b) El Gabinete del Ministro está formado por sus asesores personales y la Secretaría privada.

2.- La Subsecretaría.

La Subsecretaría, a cargo de un funcionario de la confianza exclusiva de la Junta de Gobierno, es la unidad de apoyo directo al Ministro, tanto en materias técnicas como administrativas.

Dependerán del Subsecretario, la Oficina Sectorial de Planificación y Coordinación ( o de la Planificación y Finanzas), la Oficina Administrativa, la de Relaciones Públicas y la Asesoría Jurídica.

- a) La Oficina Sectorial de Planificación y Coordinación ( o de Planificación y Finanzas) tendrá funciones relativas al apoyo técnico que requiere el Ministerio en la formulación de planes sectoriales y asignación de recursos, así como los estudios necesarios para obtener su más eficiente utilización; desarrollará actividades relativas a Planificación, Presupuestos, Racionalización Administrativa, ( incluyendo carrera funcionaria), e Informática.

Cabe hacer notar que no debe existir necesariamente una estructura uniforme de esta Oficina para todos los Ministerios puesto que, por ejemplo, en el caso de los Ministerios de desarrollo económico adquirirán especial importancia la Planificación y Presupuesto, en cambio, en aquellos que realizan funciones relativas a la Administración General del Estado, posiblemente no resulte tan relevante la Informática como los problemas de carrera funcionaria y en los Ministerios de desarrollo social adquieren prioridad los sistemas de información y de racionalización administrativa para lograr una mejor utilización de los recursos y una más eficiente atención de los usuarios.

- b) La Oficina Administrativa tendrá a su cargo funciones de carácter administrativas y de apoyo, tales como las actividades relacionadas con el personal, presupuesto, adquisiciones, etc. correspondientes al Ministerio mismo, esto es respecto al Ministro y su Gabinete, la

Subsecretaría y a la(s) Superintendencia(s).

- c) Relaciones Públicas cumple labores de información y difusión externa e interna en armonía con la Secretaría General de Gobierno, en el ámbito del sector que cubre el Ministerio.
- d) La Asesoría Jurídica realiza sus funciones específicas en las materias correspondientes a las decisiones del nivel ministerial.

#### B.- NIVEL DE NORMAS Y SUPERVISION

Las Superintendencias, denominación que se propone para las Direcciones Generales, constituyen el nivel de normas y de supervisión, actuando por delegación del Ministro.

Tendrán como tarea concretar en normas específicas las leyes y las políticas sectoriales y generar aquellas necesarias para la marcha armónica de las áreas estatal y privada, El tipo de normas y el control que ejercerá respecto a las instituciones públicas abarcará aspectos legales, administrativos, contables, de eficiencia y de cumplimiento de los planes políticas e instrucciones Ministeriales y con respecto a las privadas, en las normas y supervisión de aspectos tales como calidad, balances, horarios de trabajo, etc.

En aquellos ministerios en que exista más de un sector, como por ejemplo, el Ministerio de Minería y Recursos Energéticos, podrá establecerse una Superintendencia (Dirección General) por cada sector.

Cuando no sea necesario por ejemplo al existir en el sector una sola empresa o servicio estatal sin contraparte privada, no es indispensable la creación de una Superintendencia.

Las innovaciones presentadas en la reforma están basadas fundamentalmente en su especialización sectorial, creando una Superintendencia para cada sector, en cada Ministerio económico o social, sobre la base de los organismos y personal existentes.

Por otra parte, habiendo sido en el pasado un mecanismo orientado a la supervigilancia de actividades privadas, y por excepción a organismos públicos, se pretende que las entidades fiscales estén también bajo su control. En este caso, el control deberá ser para con ellas aún más especializado y estricto.

Las Superintendencias constituyen también un importante mecanismo de captación de información valiosa, tanto para la elaboración de los planes y políticas, como respecto a las decisiones coyunturales que corresponden al Ministro.

Como una observación al margen, se estima que la Subrogancia del Ministro, innovando la costumbre tradicional, debe ser efectuada internamente en el Ministerio por el Subsecretario y los Superintendentes, (Directores Generales) en un orden de precedencia determinado para cada Ministerio.

Anteriormente se ha hecho según el orden de precedencia establecido en la ley orgánica de Ministerios de 1927, por otro Ministro, ajeno a los asuntos internos del sector, lo que podría restar eficacia o disminuir la importancia de la acción ministerial.

### C.- NIVEL DE EJECUCION

Está constituido, como ya se dijo, por un área privada y un área estatal con mayor o menor importancia relativa dependiendo del sector.

El área estatal, compuesta por empresas, Servicios e Institutos presenta una variada clasificación de ellas según la dependencia o independencia respecto al nivel ministerial y que históricamente se han generado para escapar a determinados controles o generar tipos especiales de remuneración, razón esta última que ha quedado invalidada con la implantación de la escala única de sueldos. En el futuro se estima buscar progresivamente una uniformidad en este aspecto de manera de que todas las instituciones operativas tengan un grado homogéneo de autonomía para operar con flexibilidad, pero bajo ciertas reglas comunes, por ejemplo, en materias de administración financiera, administración de bienes y patrimonio, etc. que se establecerán en leyes generales que ya se encuentran en estudio; y, en los casos particulares que se justifique, estas mismas leyes establecerán las excepciones que sean necesarias.

Bajo el punto de vista de sus funciones, las instituciones que componen este nivel ejecutivo se clasifican en Servicios, Empresas e Institutos de Investigación. Esto tiene importancia práctica para uniformar las denominaciones institucionales actuales, puesto que existen Direcciones Generales y Nacionales, Servicios, Corporaciones, Juntas Nacionales, Comisiones, Secretarías Ejecutivas, Oficinas, etc., que realizan funciones de la misma naturaleza y normalizar la denominación de sus cargos directivos, para los efectos de su clasificación dentro de la escala única. Esto, sin perjuicio de hacer las excepciones que la tradición justifique, como en el caso del Rector de la

Universidad o el cargo de Tesorero General, por ejemplo.

### 1.- Servicios

Son instituciones del Estado que no producen bienes sino servicios, entregados a los usuarios en forma gratuita o por contraprestación de una tasa o tarifa, sin objetivo de lucro.

Los servicios pueden ser de tres tipos: i) Nacionales, cuando cubren todo el territorio o toda la población.

ii) Regionales cuando tienen su ámbito de acción en el territorio de una región determinada.

iii) Centrales que son aquellos que el Estado crea para satisfacer sus propias necesidades, como es el caso de los aprovisionamientos y la recaudación de impuestos.

### 2.- Empresas

Son unidades productoras de bienes o servicios, que son vendidos a los usuarios por un precio que debe permitir el autofinanciamiento o la generación de utilidades y que por su naturaleza estratégica o por no tener interés para el área privada, el Estado se ha hecho cargo de su gestión. En general ellas han ido anteponiendo a su nombre específico la denominación " nacional", que se pretende generalizar para distinguirlas de las empresas del área privada, como, por ejemplo, Empresa Nacional de Electricidad o Empresa Nacional de Petróleo.

Las empresas podrán ser entonces nacionales o regionales cuando cubren el territorio de una región especial.

Frente al problema existente de los diferentes grados de autonomía ante los ministerios, se pueden encontrar cinco grandes tipos:

i) Empresas centralizadas totalmente, como la Casa de Moneda.

ii) Empresas creadas por ley, en la cual se define su relación con el Gobierno, como Ferrocarriles del Estado.

iii) Empresas creadas por la ley, como sociedades privadas, como es la Empresa Nacional de Petróleo.

iv) Empresas estatales constituidas como sociedades anónimas privadas, como la Empresa Nacional de Electricidad.

v) Empresas creadas por empresas, ambas organizadas como sociedades anónimas, como la Empresa Electrónica Nacional de propiedad de ENTEL e IRT.

En lo que se refiere a su control, algunas las controla el Ministro, otras la Contraloría otras la Superintendencia de Sociedades Anónimas, otras la Gerencia de Empresas de la CORFO; algunas están sujetas a dos o tres controles similares o una ausencia de control para empresas de importancia estratégica.

Frente a lo anterior se estima necesario dictar el "Estatuto de las empresas estatales", disposición legal que deberá contener las normas administrativas y de procedimientos por los cuales estas empresas se habrán de regir, con el fin de evitar la anarquía que hoy existe sobre esta materia.

En lo referente entonces a las empresas mixtas, en su constitución se decidiría si se rige por el Estatuto de empresas estatales o por las normas vigentes para las empresas privadas.

Si bien las empresas estatales y mixtas deben ser agrupadas sectorialmente bajo un determinado Ministerio para los efectos de sus relaciones con el Gobierno, en cuanto, a la forma de institucionalizar dicha relación o vinculación, como asimismo su administración, es posible considerar tres alternativas:

#### Alternativa 1

Agrupar en cada Ministerio a la totalidad de las instituciones y empresas que participan en el desarrollo del o los sectores asignados al mismo, de tal modo que el Ministro, junto con asumir la responsabilidad total del desarrollo del sector, dispone de la autoridad institucional que se requiere, a través de una Superintendencia, para mantener la unidad de acción y su adecuada coordinación.

Esta alternativa ha sido planteada por los Ministerios sectoriales, en especial el Ministerio de Agricultura y el de Minería.

De aprobarse esta alternativa, todas las empresas del sector Agricultura por ejemplo se trasladarían bajo la tuición de una Superintendencia de Agricultura en el Ministerio propuesto de Recursos Naturales Renovables,

Los mismo sucedería a los otros sectores, lo que vuelve a CORFO a su rol original de Fomento pues sus empresas fiscales van al Ministerio sectorial correspondiente o al área privada.

### Alternativa 2

Radical en los Ministerios las tareas de fijación de políticas, las normativas, las de planificación y asignación de recursos y las de control, La producción misma de bienes de servicios la harían las empresas agrupadas con un criterio sectorial en Consorcios o Corporaciones (Tipo Holdings) que se administrarían por Consejos en los cuales tendrían representación los Ministerios de los sectores correspondientes y el futuro Banco de Fomento del Desarrollo (BANFODE) que surgiría de la actual Corporación de Fomento de la Producción.

Cada Consorcio funcionaría bajo estrictos criterios de eficiencia, de tal modo que aquellas empresas ineficientes se liquidan o eliminan del Consorcio.

Las actuales labores de planificación y de política industrial de CORFO pasarían a ser realizadas por el futuro Ministerio de Economía Industria y Comercio.

Esta alternativa, que concreta varias conversaciones con representantes de CORFO, no ha sido presentada por esta Corporación en un documento formal, que se estima conveniente solicitar.

En todo caso, debe tenerse en cuenta además, la posibilidad de una solución intermedia entre las dos ya mencionadas:

### Alternativa 3

Se avalúan las ventajas y posibilidades de aplicar el sistema de consorcios en cada uno de los sectores. Podría estimarse conveniente organizar, bajo este sistema, a las empresas de sectores tales como:

- Sector Industrias
- Sector Comercio Exterior
- Sector Agro- Industrias
- Sector Pesca- Industrial
- Sector Industrias- Forestales

En cambio, las empresas de carácter estratégico continuarían con su estructura orgánica actual bajo la tuición del Ministerio sectorial correspondiente. Tal podría ser el caso de las empresas de los sectores:

- Energía y Combustibles
- Transporte.
- Minería del Cobre

### 3.- Institutos de Investigación

Son los organismos estatales encargados de la investigación científica y tecnológica, que es responsabilidad preferente del estado, estrechamente ligada al quehacer de cada uno de los sectores económicos o sociales.

Estos Institutos de Investigación dependerán, a través de las Superintendencias, de los Ministros correspondientes. Esto permite coordinar, dentro de cada sector, la investigación científica y tecnológica que requieran tanto las áreas pública como privada. La coordinación intersectorial de la investigación sería realizada por la Secretaría de Planificación y Coordinación u otro organismo de alto nivel.

### D.- ORGANIZACION REGIONAL SECTORIAL

Este tema fue tratado en extenso en el informe de CONARA sobre Regionalización y está contemplado en el Proyecto de Ley adjunto a ese informe.

En el se indica que se institucionalizan, a nivel regional, los Secretarios Regionales, que representando el Ministro en la región, son los colaboradores directos del Intendente, a quién quedan subordinados para la ejecución de los planes regionales.

De esta forma, el Secretario Regional tiene una doble dependencia. Depende en forma total de su propio Ministerio con los Proyectos Sectoriales nacionales y depende del Intendente para los proyectos regionales, manteniendo en estos últimos solo una relación técnica con su Ministerio.

El Secretario Regional es el encargado, por el proyecto de decreto-ley ya mencionado, de coordinar el quehacer del Ministerio en la región, pues prepara, junto con los Directores Regionales, los planes de desarrollo, los presupuestos y el programa anual, supervisando su cumplimiento, lo que implica que posee autoridad jerárquica sobre los Directores Regionales de los Servicios Públicos y sobre las autoridades locales de las empresas estatales y de los Institutos de Investigación que dependen del Ministerio.

Tal como se indicó en el Capítulo III-D-3, la regionalización requiere trasladar la capacidad decisional y de ejecución a los gobiernos regionales, y para este traslado se conciben las instituciones en tres formas:

- Instituciones desconcentradas
- Instituciones descentralizadas
- Instituciones regionales

La dependencia de estas instituciones de los Intendentes, a través de los Secretarios Regionales, de los Gobernadores Provinciales y Alcaldes se puede realizar de la siguiente forma:

- Las instituciones desconcentradas mantienen su línea de mando directa desde una Jefatura Nacional Sectorial. Sus unidades regionales, que deberán poseer una adecuada delegación de funciones y atribuciones, se coordinarán con el Secretario Regional dentro del ámbito del campo de acción delegado.
- Las instituciones descentralizadas y las regionales dependen directamente de las autoridades regionales respectivas, recibiendo solo normas y supervisión técnica de sus escalones sectoriales del nivel provincial, regional o nacional respectivamente.

REPUBLICA DE CHILE  
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



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

REFORMA ADMINISTRATIVA  
Y REGIONALIZACION

---

EXPOSICIÓN DEL SR. MINISTRO PRESIDENTE DE  
COMARA, GDD, DON JULIO CANESSA ROBERT, EN  
EL III. SEMINARIO OBJETIVO NACIONAL DE  
CHILE - POLÍTICA LABORAL PARA DIRIGENTES  
SINDICALES. 27 DE ABRIL DE 1979.

## REFORMA ADMINISTRATIVA Y REGIONALIZACION

### I. INTRODUCCION

#### Propósitos y Alcances de la Reforma

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, si bien fue instituída legalmente por el D/L N°212 , de 17 de Diciembre de 1973 , inició sus funciones en el mes de Septiembre de ese año, apenas restablecido el orden público después del histórico pronunciamiento del día 11 del mismo mes.

El objetivo básico de CONARA ha sido abordar la Reforma Administrativa Integral, destinada a modificar con urgencia una Administración Pública heredada con clara sobredimensión, burocrática, inoperante y politizada, que tenía un costo financiero de tal magnitud , que a través de un déficit presupuestario crónico, mantenía al país sumido en una inflación incontrolable.

A su vez, un centralismo extremo tendía a la concentración de facultades y de recursos, tanto humanos como materiales, en la capital del país, con grave abandono del resto del territorio nacional, en el cual, exceptuando sólo contados polos de desarrollo, predominaba el abandono y la inercia, con grave daño, no sólo para el desarrollo económico y social, sino también para la seguridad nacional.

CONARA, ha abordado con decisión y urgencia su objetivo básico y ha llevado a cabo, en sus fases iniciales, la Reforma Administrativa Integral, concepto que comprende la Regionalización del país ; la Reforma Estructural, incluyendo la reorganización general de los Ministerios y Servicios ; y la Reforma Funcional, destinada a perfeccionar los sistemas y procedimientos administrativos, superando la burocracia tradicional, que tan grave daño ha causado al país.

Quizás, su obra más visible sea la Regionalización, ya que, por razones políticas y técnicas, constituyó desde el primer momento , un objetivo prioritario.

En este aspecto, cabe destacar las palabras pronunciadas por su Excelencia el Presidente de la República con motivo de la conmemoración del Centenario de Antofagasta, en el mes de Febrero recién pasado, oportunidad en que el Jefe Supremo del Estado expresó textualmente :

" En primer término , la nueva institucionalidad otorga primordial importancia a consolidar la regionalización del país " .

" Ello significa descentralización y simplificación administrativa, vitalidad y fortalecimiento de las grandes unidades naturales que componen nuestro extenso territorio, expedición y rapidez en la adopción de aquellas decisiones que pueden y deben adoptarse con eficacia y conocimiento a nivel de la región, para su máximo beneficio, sin que sea necesario recurrir en toda instancia a la capital " .

" Regionalización involucra, al mismo tiempo que incremento de la responsabilidad, un aumento de la libertad real de cada persona, como consecuencia de la eliminación de mucha burocracia inútil y carente de justificación social y técnica " .

" Debemos subrayar que el valor que la libertad impregna a toda la institucionalidad renovada , y que el proceso regionalizador no es sino una de sus múltiples manifestaciones en el nuevo sistema " .

" Esa Regionalización con acrecentada libertad no debe entenderse como fomento de regionalismos separatistas, que serían infecundos desde su nacimiento mismo " .

" Por ello dije antes que hay un tercer elemento que no puede subestimarse jamás. Ese factor es la unidad " .

" Sólo en la medida en que seamos capaces de conservar y reforzar nuestra unión nacional , que ya hoy es ejemplar y concita la atención del mundo, al observar con asombro cómo cerramos filas en torno a nuestra bandera, cada vez que algún elemento externo pretende interferir en asuntos cuya resolución nos corresponde exclusivamente a los chilenos , podremos continuar caminando con paso confiado y sereno hacia el esplendor que nos augura nuestro Himno Patrio " .

Como se infiere claramente de las palabras de S.E. el Presidente de la República, la regionalización, en una armoniosa síntesis con la libertad y la unidad nacional, configura la grandeza de Chile, en el contexto de una nueva institucionalidad llamada a forjar un nuevo país con un gran destino.

La Reforma Administrativa Integral llevada a efecto por el Supremo Gobierno, ha materializado una nueva división político-administrativa del país, la que implica una organización territorial técnicamente definida con participación de la ciudadanía dentro de la concepción de una Administración Pública desconcentrada y al servicio de la comunidad.

Por beneficiar a toda la población del país, por constituir la satisfacción de antiguas inquietudes y aspiraciones de la ciudadanía asentada en las regiones y provincias alejadas de la capital nacional y por conllevar los elementos básicos de la descentralización político-administrativa, ha logrado el consenso de la ciudadanía constituyendo uno de los factores impulsores de los cambios estructurales que movilizan a la sociedad chilena en la hora actual.

Las instituciones creadas a través del proceso de Regionalización, tales como los Consejos de Desarrollo Regional, las Secretarías Regionales Ministeriales, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación y muy especialmente, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, han facilitado, por una parte, la lucha en la erradicación de focos de extrema pobreza y, por la otra, han permitido a las autoridades regionales dar solución a problemas muy urgentes que, por sus características, difícilmente habrían sido detectados por los respectivos Ministerios al nivel central.

No obstante, la regionalización no constituye un proceso aislado, ni menos un fin en sí, sino que, por el contrario, está íntimamente vinculada a la reforma administrativa integral, que, junto a la regionalización, incluye, la reforma estructural de los Ministerios y Servicios, para asegurar una gestión más eficiente y una efectiva desconcentración de facultades y recursos; y la reforma funcional, que propicia un reordenamiento general de los sistemas de personal, de abastecimiento y de apoyo técnico y, en especial, procedimientos ágiles para la toma de decisiones y la ejecución en todos los niveles.

Por otra parte, no representa sólo una desconcentración territorial de la Administración, sino que involucra tres aspectos básicos estrechamente relacionados entre sí: es canal jerárquico o de autoridad, en cuanto permite el ejercicio del poder desde la más alta autoridad del Estado, representada por S.E. el Presidente de la República, hasta el nivel comunal, en una estructura piramidal desplegada a lo largo y ancho de todo el territorio nacional; es canal de participación, ya que hace posible la intervención de la comunidad, especialmente a través de los Consejos Regionales y Comunales y permite, a la vez, recoger desde las diversas comunas que conforman la base territorial, las proposiciones, problemas y aspiraciones de la comunidad, las que, debidamente analizadas, son resueltas en los niveles de autoridad que corresponda, hasta llegar, en caso necesario, al Jefe Supremo de la Nación; y es canal técnico, en la medida que, a través de las Secretarías Regionales y de las Oficinas Comunales de Planificación y Coordinación, previstas en el Decreto Ley N°575, de 1974, e integradas al sistema nacional de planificación, hace posible extender en todo el ámbito del país, el apoyo técnico y profesional que las regiones requieren para su pleno desarrollo.

## II. REFORMA ESTRUCTURAL

### 1.- Principios básicos.

Como inspiración general, la Reforma Estructural se ha orientado y definido sobre la base de una filosofía, constituida por un conjunto de principios, en estrecha armonía con los principios generales del Gobierno de Chile.

Entre las concepciones directrices de esta orientación general, cabe señalar la subsidiariedad, en cuanto importa establecer que la Administración del Estado debe asumir sólo aquellas funciones o actividades que los organismos intermedios de carácter privado no estuvieran en condiciones de abordar con oportunidad y eficiencia.

Es igualmente importante el principio de regionalización, en cuanto procura romper el tradicional centralismo, que afectó por tantos años a la Administración Pública Chilena. En este aspecto, se ha puesto énfasis en que el nivel central no concentre las funciones y actividades que puedan ser cumplidas eficientemente en el nivel regional, y se ha procurado dotar de mayores recursos humanos y materiales a las regiones, conjuntamente con una amplia radicación de facultades y una mayor delegación de éstas en el nivel regional.

Se ha procurado, también, asegurar la globalidad de los sectores, de tal manera que éstos, representados normalmente por los Ministerios, comprendan áreas claramente delimitadas, integradas y coherentes, para evitar dispersión de funciones, duplicidades o vacíos de poder, tan frecuentes en la estructura administrativa anterior, que creció inorgánicamente por simple agregación.

Especial preocupación ha merecido la apoliticidad, que exige la total prescindencia política en la actuación del funcionario público y en el desarrollo de su carrera, para asegurar la objetividad e imparcialidad de la gestión pública, sin otra orientación que el interés nacional.

En el mismo sentido, se ha preservado la disciplina y la responsabilidad, en cuanto importan el acatamiento de la jerarquía, el orden y el respeto mutuo, y aseguran a cada funcionario autoridad e iniciativa en el ejercicio de sus funciones, unidas a una responsabilidad consciente y efectiva.

Y el proceso mismo ha avanzado bajo el concepto de gradualidad, en forma progresiva y sistemática, sin demoras y sin apresuramientos indebidos, aprovechando las estructuras existentes en la medida en que

eran eficientes, perfeccionando las que requerían novaciones, creando las que resultaban esenciales y suprimiendo las duplicadas o superadas por la nueva concepción institucional.

Sobre la base de estos principios generales, que sirven de orientación y guía a la reforma, hemos procurado racionalizar las estructuras, simplificar los procedimientos y agilizar la gestión, para asegurar el mejor servicio público y con menor gasto posible, armonizando equilibradamente ambas exigencias.

Hemos avanzado en forma sistemática, sin perjuicio de abordar planes de emergencia y de acción inmediata, requeridos por las circunstancias, pero sin apartarnos de nuestra concepción global, fundada en las bases generales para toda la Administración del Estado, tanto en lo orgánico como en lo funcional, y en los regímenes complementarios comunes, como el proyecto de Estatuto Administrativo, para el personal del sector público, la ley General de la Administración Financiera, para la gestión del patrimonio estatal, y el proyecto de Ley General de Procedimientos Administrativos, para la operación o funcionamiento de los servicios públicos, destinada a romper con las prácticas burocráticas.

## 2.- Estado de Avance.

En el ámbito de la Reforma Estructural u Orgánica, esta Comisión Nacional ha estudiado, analizado e informado los proyectos de reorganización de los Ministerios de Hacienda y de Minería, con sus Servicios dependientes, que, por razones de orden técnico, se encuentran aun en la etapa de formulación.

En esta primera fase, se han postergado las Cajas de Previsión, en espera de definiciones fundamentales sobre el nuevo sistema de seguridad social, como asimismo de las Empresas del Estado y de los Institutos de Investigación, ya que las empresas se encuentran en un proceso general de reordenación, en torno a la Corporación de Fomento de la Producción que será el organismo central para su futuro ordenamiento; y respecto de los Institutos de Investigación, se establecerá una política general próximamente.

Sin entrar en un planteamiento de detalle sobre los Ministerios y Servicios cuya reorganización general ha sido aprobada por esta Comisión Nacional, cabe destacar, en forma de síntesis, las principales innovaciones que los proyectos orgánicos correspondientes ha introducido en los Ministerios sujetos a reestructuración.

En el Ministerio del Interior se han definido claramente los sectores de Gobierno Interior, Desarrollo Regional y de Acción Social, se ha reforzado la acción del Ministerio en la coordinación de estos vitales aspectos.

La nueva estructura propenderá a reforzar el nivel Regional, disminuyendo o haciendo desaparecer estructuras nacionales que ya no se justifican.

En el Ministerio de Bienes Nacionales, que se instituirá en reemplazo del Ministerio de Tierras y Colonización, se radicarán las siguientes funciones básicas: Tuición y Administración de Bienes Nacionales, Catastro de Bienes del Estado, y Constitución de la Propiedad.

El proyecto contempla, además, como innovaciones estructurales, la supresión de la Dirección de Tierras y Bienes Nacionales y la Oficina de Presupuesto, quedando el nivel regional representado sólo por las Secretarías Regionales Ministeriales.

El Ministerio de Justicia, mantiene sus funciones y el proyecto de reorganización importa una mayor regionalización de ellas, como asimismo, su desconcentración en las Secretarías Regionales Ministeriales, ratificándose de esa forma, lo que ese Ministerio efectuó desde los inicios del proceso de regionalización.

Respecto a sus Servicios dependientes se han aprobado los anteproyectos que reorganizan la Gendarmería de Chile, el Consejo de Defensa del Estado, la Sindicatura General de Quiebras y el que crea el Servicio Nacional de Menores, como Institución ejecutora de las decisiones que adopte el nivel Ministerial en esta materia, suprimiéndose el Consejo Nacional de Menores y la Fundación Niño Chileno e incorporando las Casas y Hogares de Menores del Servicio Nacional de Salud.

En el anteproyecto que aprueba la reestructuración del Ministerio de Economía, se han incluido una serie de disposiciones substantivas sobre legislación económica, que modifican radicalmente la estructura económica nacional para adecuarla al Sistema de Economía Social de Mercado. Este Ministro, además de su competencia sobre los sectores de Industria, Turismo, Pesca y Comercio, tendrá a su cargo la acción de regulación de la actividad económica, de tal manera que sus funciones de gobierno trascienden lo sectorial para actuar en un ámbito intersectorial.

Su nueva organización importa la supresión del Tribunal Especial de Comercio, radicando sus funciones en los Tribunales Ordinarios de Justicia, conjuntamente con la facultad de sanción administrativa que posee la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO).

Asimismo, se suprime este organismo y se crea el Servicio Nacional de Economía con funciones compatibles al nuevo rol del Estado, y atribuciones para proteger al consumidor. Su organización es desconcentrada con el objeto de operar eficientemente en los niveles regionales y locales.

Durante 1978, la H. Junta de Gobierno aprobó el Estatuto Orgánico que estructura el Ministerio de Relaciones con una organización ágil y dinámica, compatible con las modernas orientaciones de las relaciones internacionales y con los requerimientos de los graves problemas que el país ha debido afrontar en este ámbito.

El proyecto que reorganiza el Ministerio de Educación y Cultura está inserto en el espíritu de desconcentración y desburocratización que propicia S.E. el Presidente de la República, por lo que implica un cambio radical en las actuales estructuras y procedimientos.

Cabe destacar que la organización propuesta por CONARA, concuerda plenamente en sus lineamientos generales con la Directiva que S.E. el Presidente de la República impartió al señor Ministro de Educación el día 5 de Marzo recién pasado, ya que establece la creación de Servicios Provinciales, con amplias facultades de gestión para administrar todos los recursos que se requieran para impartir la enseñanza parvularia, básica y media.

Con respecto al Ministerio de Salud, se ha avanzado en el trabajo conjunto de ese Ministerio y de CONARA, en el cual se diferencia claramente un Nivel Ministerial Normativo; un Nivel Regional Normativo - Contralor y un Nivel Provincial Ejecutivo, con Unidades Operativas de Salud, para el fomento, protección y recuperación de la salud. Se crea, además, un Fondo Nacional de Salud para financiar las prestaciones que corresponden al Estado, las cuales podrán ser realizadas tanto a través de dichas Unidades como por establecimientos del sector privado.

En relación con el Ministerio de Defensa Nacional, la acción de CONARA se ha manifestado fundamentalmente en el Sector Deportes y Recreación. El año 1978, CONARA en conjunto con la Subsecretaría de Guerra y la Dirección General de Deportes y Recreación presentaron un nuevo proyecto. Este fue aprobado por el señor Ministro de Defensa y presentado a S.E. el Presidente de la República. CONARA propone separar el nivel normativo, constituido por la Subsecretaría de Guerra y la División de Deportes y Recreación, y el nivel ejecutivo, representado por el Servicio Nacional de Deportes y Recreación; y establecer una amplia participación de los organismos deportivos a través de los cinco canales (Escolar, Universitario, Laboral, Vecinal y de las Fuerzas Armadas) y de las Federaciones Olímpicas y no Olímpicas.

El Ministerio de Agricultura sólo presentó su proyecto de reestructuración en 1978. Se produjo un acuerdo en principio con CONARA, en el sentido de corregir los graves problemas de su orgánica; poca claridad funcional entre sus diferentes niveles y escasa tuición sobre sus servicios dependientes.

Se trata de identificar claramente el nivel superior, Ministerial, de carácter normativo, y el nivel operativo o ejecutor que estará representado en servicios públicos regionales. Dentro de este orden de ideas se deberán refundir los variados servicios de agricultura: el Servicio Agrícola y Ganadero, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria y la Corporación Nacional Forestal.

Como paso previo, se suprimió la Corporación de la Reforma Agraria, la que fue reemplazada por la Oficina Nacional de Normalización Agrícola, para liquidar en el plazo de un año, las situaciones pendientes de la Reforma Agraria, y se aprobó el proyecto que integra el Instituto de Desarrollo Indígena al Instituto de Desarrollo Agropecuario.

El Ministerio de la Vivienda y Urbanismo se ha reestructurado según los principios básicos de la Reforma, poniendo especial énfasis en la regionalización, lo que le ha permitido una amplia desconcentración a través de Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, desplegados en todo el territorio nacional. En igual forma, ha aplicado el concepto de subsidiariedad, encomendando la construcción a las empresas propias del sector privado, con mayor eficiencia y menor costo que el anterior sistema de construcción directa, que constituyó un verdadero derroche. Ha aplicado, al mismo tiempo, sistemas nuevos, como el de adquisición de vivienda terminadas y el de subsidio para compra de viviendas, y su acción se proyectará en el futuro en vasta escala.

En el Ministerio de Obras Públicas, que constituye la unidad inversora más importante del país, busca nuevas formas de organización, aún en estudio, para evitar la actual dispersión en varias Direcciones especializadas, su sistema de operación centralizada y el entramamiento burocrático, que en su ámbito tiene especial gravedad por la dinámica propia de la construcción, en la cual el tiempo transcurrido en vano importa un alto costo, no sólo por inmovilización de capital, sino también por efecto de la inflación.

Ya se han avanzado acuerdos con el Ministerio en refundir varias Direcciones con funciones dispersas, y en regionalizar racionalmente las estructuras, para propender a una mayor desconcentración. Al igual que el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, el de Obras Públicas aplica eficientemente el principio de subsidiariedad, aprovechando integralmente la capacidad propia del

sector privado, no sólo en la ejecución misma de las obras, sino también en la elaboración de proyectos.

Finalmente, cabe destacar que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social constituye una preocupación fundamental del Supremo Gobierno. Se han realizado intensos estudios para perfeccionar su organización, los que se encuentran muy avanzados. No obstante, las definiciones básicas del Plan Laboral y del Proyecto de Reforma de la Seguridad Social, exigen un compás de espera, ya que esta legislación substantiva tendrá directa influencia en su estructura y funcionamiento.

En todo caso, la labor de la Reforma Estructural ha alcanzado amplias proyecciones y constituye una inmensa tarea, cuyos frutos reales tardarán aún en madurar. La magnitud del proceso, sus naturales dificultades y la necesidad de conciliar distintas posiciones para un verdadero consenso con los propios Ministerios y Servicios, exigió un avance gradual, pero sostenido, que ha culminado en múltiples proyectos de reorganización, algunos de los cuales ya han sido aprobados por los correspondientes decretos leyes, mientras otros están en trámite legislativo o sujetos a revisión final y, excepcionalmente, sólo en preparación, como ocurre en el caso de los Ministerios de Hacienda y Minería.

### III. REFORMA FUNCIONAL

#### 1.- Conceptos previos

La Reforma Funcional tiene por objeto asegurar una eficiente y oportuna toma de decisiones, procedimientos ágiles y expeditos y un sistema de control de eficiencia o rendimiento, que permita evaluar el resultado de la Administración en relación con el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales. Está complementada por los sistemas de apoyo técnico, especialmente la contabilidad normalizada, la estadística y la informática, y por el sistema de personal, cuya finalidad esencial es instituir un régimen de administración de personal justo y expedito, que, sin desconocer los legítimos derechos de los trabajadores, permita orientar la acción de éstos hacia el efectivo beneficio de la comunidad.

Se han hecho importantes avances en la toma de decisiones, moderna disciplina que ha alcanzado portentosos avances. En el año recién pasado, CONARA organizó dos seminarios, para Jefes de Servicios y Subsecretarios de Estados, respectivamente, en los cuales se trataron el sistema de toma de decisiones y el de asesoría, directamente vinculado a aquél.

En cuanto a procedimientos, tanto internos en la propia Administración, como externos para el servicio de la comunidad, queda aún mucho por hacer. El Ministerio del Interior ha abordado, con medidas prácticas y de acción inmediata, la desburocratización de la Administración Pública; pero el gran avance requiere una innovación más profunda, que importa instituir una ley del procedimiento administrativo, una modificación del actual sistema de control, esencialmente formal y entrabante, y la implantación progresiva de un nuevo espíritu en la Administración, sujeta por más de un siglo a la tradición burocrática, agravada en los últimos tiempos por un excesivo estatismo.

El sistema de control mismo requiere también un cambio esencial, para dejar de ser un obstáculo y convertirse en un impulso a la acción del Estado, que verifique el cumplimiento de sus planes y objetivos; que impulse a la Administración hacia el logro de sus metas; y que evalúe el rendimiento o eficiencia, expresado en resultados, por sobre las simples formalidades, a veces inútiles u obstaculizadoras, que constituyen su preocupación actual.

Estas innovaciones están en marcha. Su resultado inmediato no puede ser espectacular, ya que es necesario remover un espíritu inveterado de tramitación, control y burocracia, y crear un espíritu abierto a la creación, la iniciativa y la plena responsabilidad. Pero, estamos avanzando, y tenemos plena fe en poder exhibir en el curso de este año resultados visibles.

En cambio, hemos podido lograr importantes progresos en los sistemas de apoyo técnico, especialmente contabilidad normalizada, estadística e informática, que en conjunto configuran con la información que requiere una eficiente toma de decisiones; y hemos realizado estudios, que en estos momentos estamos presentando a la consideración del Ministerio de Hacienda,

para instituir un nuevo régimen de administración de personal, adecuado al espíritu que deberá animar a la Administración del Estado y a los postulados de la política que sustenta el Supremo Gobierno.

## 2.- Sistema de Contabilidad , Estadística e Informática.

Frente a la situación existente en nuestro país en materias de informaciones, CONARA ha previsto la necesidad de complementar la tarea de racionalización con el estudio de sistemas de apoyo técnico entre los cuales revisten especial importancia los de información.

El estudio de estos sistemas de información ha sido abordado en tres campos que se estiman prioritarios : Normalización Contable, Estadística e Informática.

La Normalización Contable, surge ante la imperiosa necesidad de uniformar sistemas, métodos y criterios contables, por ser la contabilidad el instrumento de base en donde se generan los datos, ya que su adecuada elaboración permitirá dar forma a un sistema de informaciones, cuyas principales características deben ser un alto grado de confiabilidad, de coherencia y de homogeneidad, las que no se advierten en los sistemas contables vigentes .

El estudio del sistema de estadística nacional que opera en el país , se justifica, porque en este campo se advierten deficiencias, produciéndose duplicidad de esfuerzos, superposición de funciones, altos costos y falta de oportunidad de la información.

Abordar el estudio de la Informática es necesario en atención a que en la actualidad existe una Empresa Nacional de Computación e Informática y diversos centros de computación e informática en Ministerios y Servicios Públicos, produciéndose dispersión, sub-utilización y descoordinación .

En cumplimiento a lo dispuesto en los Programas Ministeriales en Noviembre de 1978, se terminó de elaborar la versión provisional del Plan Contable General el cual fue elaborado con amplia participación de los organismos técnicos del Sector Público y Privado, a los mismos a los que ahora se les ha distribuido con el fin de recibir sus sugerencias y opiniones.

Con el objeto de conocer la realidad nacional en materia de Estadísticas, CONARA contrató con el Departamento de Economía de la U. de Chile la realización de un diagnóstico del sistema estadístico nacional.

Del análisis del Informe presentado por el citado Departamento se concluyeron las deficiencias ya citadas que han motivado los estudios para alcanzar un Sistema Integrado.

Por otra parte , dando cumplimiento al Oficio C.M.P.R. N° 10100/203 del 1°.VI.978 , de S.E. el Presidente de la República, se trabajó en la elaboración de un proyecto que se tituló provisionalmente " Sistema Nacional de Estadística e Informática" .

### 3.- Administración de Personal.

En los Programas Ministeriales para el año 1978 se asignan a CONARA las siguientes tareas en materia de Administración de Personal:

- Estudio del Nuevo Estatuto Administrativo.
- Definición de las Normas sobre Carrera Funcionaria.
- Prosecución del Estudio sobre Capacitación de Funcionarios Públicos.
- Implementación de un nuevo Sistema de Calificaciones.

En la realización de todas las tareas antes mencionadas, esta Comisión Nacional debe actuar en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

La misión de elaborar un nuevo Estatuto Administrativo tiene carácter prioritario, por cuanto resulta esencial reordenar el régimen jurídico del Personal de la Administración Pública, el cual adolece de graves deficiencias.

El régimen pre-existente era incompatible con un moderno sistema de Administración de Personal, ya que ponía énfasis en la protección del funcionario por sobre el Servicio Público, perjudicaba al funcionario eficiente por falta de incentivos en el régimen de ascensos, no contemplaba un sistema integral de capacitación y amparaba la desidia y la irresponsabilidad. Además, el sistema de Calificaciones era inoperante y existía un régimen de estabilidad en el cargo, que conducía prácticamente a la inmovilidad absoluta del empleado, situación que aparecía agravada por un sistema disciplinario que, por lo engorroso, constituía sólo una concepción teórica, sin posibilidades de aplicación efectiva.

En el primer momento, se adoptaron medidas de emergencia, dentro del contexto del Estatuto Administrativo vigente, fundadas principalmente en razones de orden económico, ya que tuvieron por objeto reducir las dotaciones de personal de una Administración Pública frondosa y sobredimensionada y ordenar el sistema de remuneraciones, bajo el padrón de una escala única de sueldos.

Pero, adoptadas estas medidas, de carácter previo, resultaba urgente en 1978 elaborar un nuevo Estatuto Administrativo, con una nueva concepción filosófica de servicio público, con justo equilibrio entre deberes y derechos, con incentivos al mérito, con un sistema permanente de capacitación y perfeccionamiento, y por sobre todo, de carácter simple y funcional, para hacer posible una Administración de Personal moderna y ágil, en beneficio de eficiencia de la gestión pública y del bienestar de la comunidad que constituye el objetivo esencial de la Administración del Estado.

Esta Comisión Nacional consciente de la urgencia de contar con un nuevo Estatuto Administrativo, inició sus estudios preliminares en 1976. En 1977 constituyó una comisión especial, con amplia participación de expertos, la cual si bien presentó un trabajo muy completo y amplio en lo formal pero que una vez sometido a revisión se pudo constatar que sólo constituía una simple revisión del texto sin entrar a modificaciones de fondo.

Ante esa situación, S.E. ordenó constituir una comisión integrada por los Sres Ministros de Hacienda, Trabajo, Justicia, el Contralor General de la República y CONARA, bajo la presidencia del presidente de esta Comisión.

CONARA presentó ante la citada Comisión un cuestionario con las interrogantes básicas que debían resolverse tales como : necesidad de un estatuto, régimen de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción, capacitación, régimen disciplinario, necesidad de la existencia de una Oficina Central de Personal y otras de especial relevancia.

A pesar de haberse logrado consenso en la mayoría de los planteamientos formulados , al final se llegó a dos grandes alternativas :

1° Continuar los estudios a fin de elaborar un nuevo Estatuto Administrativo que represente un sistema jurídico laboral más ágil y expedito, como es a lo que se tiende en el Sector Privado. Esto llevaría de la mano la existencia de una Oficina Central de Personal.

2° O ir sólo a una consolidación de las normas vigentes, con ligeras modificaciones. En este caso, se trató de no innovar , por el momento, y de no crear tampoco la Oficina Central de Personal.

La Oficina Central de Personal, de cuya existencia se ha preocupado S.E. en más de una oportunidad, significaría , a nuestro juicio, un paso hacia la aplicación de las modernas técnicas de Administración de Personal, sobre la base de políticas , doctrinas y criterios uniformes, en tan importantes materias. Ella permitiría establecer una relación estable y permanente entre el Presidente y el personal de la Administración ; asegurar un régimen jurídico justo, simple y ágil que establezca un equilibrio entre los derechos de los funcionarios con la eficiencia de los mismos y que dé coherencia al régimen de Bienestar Social, hoy disperso y desigual y de alto costo.

Ante la imposibilidad momentánea , en 1978, de salir adelante con todo el Estatuto Administrativo entre CONARA y el Ministro de Hacienda se acordó trabajar y adelantar , por la urgencia de los temas, con un nuevo Sistema de Calificaciones y con lo concerniente al Sistema de Sanciones Disciplinarias que hiciera efectiva la responsabilidad funcionaria.

De fundamental importancia dentro de la Administración resulta la Capacitación . En el Art. 4° del DFL/90 de 1977, se otorga a CONARA la responsabilidad de la coordinación, orientación y supervisión de estas importantes materias.

Los Programas Ministeriales de 1978 ya entregaron a CONARA el estudio de un Sistema Nacional de Capacitación, el que no se pudo elaborar por las razones señaladas para el Estatuto Administrativo, en el cual debe inspirarse, y al que debe complementar, pero que será tarea prioritaria por abordar durante el presente año.

CONARA entiende que este sistema debe cumplir los siguientes requisitos :

- Determinar una igualdad de oportunidades para la selección justa de los participantes al perfeccionamiento.
- Aplicación máxima de la subsidiariedad , evitando que la Administración se transforme en un sistema docente, voluminoso y de alto costo. Máximo aprovechamiento de las estructuras existentes.
- Utilización de la Regionalización , para que la capacitación se despliegue territorialmente, salvo materias muy complejas o especializadas.
- Coordinación, orientación y supervisión central para dar unidad y coherencia al Sistema ( Podría ser a futuro la Oficina Central de Personal ).
- Total cobertura desde el ingreso a la Administración, hasta los más altos niveles ejecutivos.

Comprende asimismo CONARA, que si bien ahora debe supervisar y aprobar legalmente programas de Capacitación , una vez diseñado y creado el sistema, él debe pasar a los Organismos Ejecutivos que se creen para el efecto.

La nueva Directiva para las actividades de CONARA, impartidas por S.E. el Presidente de la República el 16 de Marzo de 1979, señala claros objetivos sobre el particular, que han de orientar la actividad de CONARA en 1979 y años futuros.

#### IV. EL PROCESO DE REGIONALIZACION

##### 1.- Evolución del Proceso

A sólo cuatro meses de que se cumpla el primer quinquenio de uno de los pasos más trascendentales e históricos del actual Gobierno, como lo es el proceso de Regionalización, vienen nuevamente a nuestro recuerdo los conceptos, siempre válidos y vigentes, vertidos por S.E. el Presidente de la República un día memorable e imperecedero, el 11 de Julio de 1974, fecha en que se anuncia e inicia el proceso que transformará más de un siglo de centralismo y abandono de vastas zonas del país, en un progreso armónico, equilibrado y participativo de este largo y angosto territorio.

Expresaba S.E. en esa oportunidad, entre otros conceptos, que sin perjuicio de su calidad de unitario, la modernización del Estado de Chile, por sus peculiares condiciones geográficas, requeriría de un sistema que permitiera un desarrollo descentralizado que materializara la coordinación y la participación de las regiones en el desarrollo social, económico y cultural del país, y agregaba, que el Gobierno, desde los comienzos de su gestión, comprendió que el problema de la excesiva concentración del poder político y económico y la centralización asfixiante de la Administración Pública habían hecho surgir un sentimiento profundo y arraigado de protesta y frustración de quienes no tenían el privilegio de vivir y trabajar en la capital o en otras dos o tres ciudades que congregaban las mejores oportunidades de empleo, remuneraciones, beneficios sociales, culturales y de recreación. Por ello, continuaba diciendo, el Gobierno Militar, conocedor de esta realidad, adoptó la decisión de revisar y reemplazar, la anterior división político-administrativa, vigente durante casi medio siglo por la Regionalización del país. Nueva institucionalidad, homogénea y coherente, construída y estructurada en el principio de la desconcentración del poder y de la Administración, e integrada al sistema nacional de planificación y al proceso de toma de decisiones, todo ello unido a una real y efectiva participación de la comunidad organizada, cuya base estaría constituída por la comuna, para continuar en la provincia y la región, terminando en el nivel nacional.

Bajo estos principios y conceptos, brevemente resumidos, se pone en marcha, en forma gradual y progresiva, el proceso de Regionalización, dictándose al efecto la legislación necesaria, que CONARA preparó, con la colaboración de los Organismos Pertinentes, entre la que cabe destacar el Decreto Ley No. 573, de 1974, de rango constitucional que modifica todo un título de la Constitución Política de 1925; el Decreto Ley No. 575, de 1974, que lo implementa; el Decreto Ley No. 937, de 1975, que instituyó las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación y, a la vez legisló en forma amplia respecto a delegación de facultades de los Ministerios y Servicios, hacia el nivel regional, habilitando a éstos para que, prácticamente, puedan otorgar a sus uni

dades y servicios regionales atribuciones decisorias; los Decretos Leyes N°1.1230 y N° 1.317, de 1975 y 1976, respectivamente, que dividen las regiones en provincias ; y el Decreto Ley N°1.367 , de 1976, que materializó el Fondo de Desarrollo Regional, establecido en 1974 en el Decreto Ley N°575, antes citado, fondo al cual el proyecto de la Nueva Constitución Política del Estado le ha otorgado rango constitucional.

Ahora bien, este proceso gradual ha continuado su avance en lo orgánico y jurídico durante el año recién pasado, habiéndose redactado, con la colaboración y participación de las regiones, los proyectos de Decretos Leyes que definen la nueva división político -administrativa del país ; y los proyectos que organizan y estructuran las Intendencias Regionales, Gobernaciones Provinciales y Municipalidades.

Si a lo anterior agregamos la iniciativa legal relativa al Sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana de Santiago, podemos sostener que los estudios, proyectos y decretos leyes indispensables para la institucionalización del proceso de regionalización integral, han sido básicamente terminados por esta Comisión Nacional.

## 2.- Proyecciones de la Regionalización.

La Regionalización del país no importa sólo un proceso de orden formal, basado en una nueva división política y administrativa del territorio nacional, sino que encierra trascendentales proyecciones de carácter político , social, económico y administrativo.

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.

Esta Comisión Nacional, en el estudio sobre la nueva Constitución Política del Estado, ha propiciado que, así como el Senado investiría una representación nacional, la Cámara de Diputados tenga una mayor vinculación regional, para cuyo efecto la elección de sus miembros debería quedar radicada en las distintas provincias que integran las regiones , considerando la base poblacional de éstas en la forma que determine la ley.

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 parlamento politizado, que sólo atendía a intereses electorales.

A la vez, si bien parece utópico concebir un gobierno sin influencias políticas de carácter partidista, la presencia de los intereses regionales a través de la Cámara de Diputados, mitigará los excesos de las ideologías políticas que imperaron sin contrapeso en el pasado, al poner énfasis en aspectos reales y concretos, bajo la vigilancia atenta de los habitantes de las regiones, que sentirán directamente los efectos de una actuación eficiente y honesta o, por contrario, simplemente inoperante y demagógica.

Pero esta participación regional no sólo tendría expresión en el Congreso Nacional, en la forma propiciada por esta Comisión, sino que estaría complementada con la que se realiza a través de los Consejos Comunales y Regionales contemplados en el Decreto Ley N°573, de 1974, reconocidos en el anteproyecto de la Nueva Constitución.

Esta Comisión Nacional alentó desde un primer momento su creación e incentivó su funcionamiento real y efectivo. No obstante, las condiciones políticas y sociales que entonces prevalecían, no permitieron asignarles mayores atribuciones ni darles una integración suficientemente amplia, para transformarlos en verdaderos instrumentos de participación.

Los avances de la nueva institucionalidad, unidos a las condiciones actualmente imperantes, exigen, en cambio, un fortalecimiento de los mencionados Consejos, en forma gradual y progresiva, para preparar sobre bases sólidas el advenimiento del nuevo régimen constitucional y asegurar su plena vigencia.

Si trascendentales son las proyecciones políticas de la regionalización, no menos importancia revisten sus proyecciones sociales.

La ausencia de una estructura regional capaz de promover el desarrollo integral del país, dejó amplias zonas marginadas del progreso, de la cultura y del bienestar, y contribuyó, en gran medida, a configurar las áreas de extrema pobreza, con sus múltiples problemas de orden social, heredados de anteriores Administraciones y que el Supremo Gobierno está empeñado en superar cuanto antes.

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. Tampoco podría aprovecharse, sin este requisito, las capacidades sobresalientes de todos los habitantes del país, por lejano que sea el lugar en que habiten, ni menos desarrollarse las culturas autóctonas ni los valores culturales de carácter regional, cuya riqueza no podemos ignorar.

Es la acción social del Supremo Gobierno la que se ha proyectado con mayor énfasis en la estructura regional. Es también la que ha alcanzado resultados más destacados en el plazo corto, y la que mejor se presta para una amplia delegación en el ámbito territorial, haciendo centro en la propia comuna, que se encuentra en más directo contacto con los reales problemas de la comunidad.

No se trata de una dispersión de acciones en el espacio, a través de una acción sistemática y programada, que se apoya en la estructura regional para una mayor eficiencia en el empleo de los recursos y una más oportuna y justa atención de las necesidades sociales.

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 características específicas que lo adecuan al proceso de regionalización, ya que las necesidades enunciadas pueden ser atendidas regionalmente, con amplia desconcentración, y así se ha proyectado en la reorganización de los Ministerios y Servicios correspondientes.

Son igualmente trascendentes las proyecciones económicas de la Regionalización.

Dentro de la actual política económica, basada en un modelo de economía social de mercado, con amplia apertura al comercio internacional, las actividades productivas, liberadas de sus trabas tradicionales, se radican en las fuentes de recursos, orientándose hacia las diversas regiones según sus reales potencialidades económicas y sus ventajas comparativas, frente a un mercado mundial prácticamente ilimitado.

El desarrollo económico desequilibrado que prevaleció históricamente en desmedro de las regiones, tiene de a ser superado. Si bien no es posible obtener resultados espectaculares en el corto plazo, la regionalización abre perspectivas inmensas al desa-

rollo de cada región, y tiende a romper la concentración industrial en contados polos de desarrollo, que crecían artificialmente al amparo de un centralismo injusto o de franquicias insostenibles.

No es posible desconocer que subsisten problemas graves en las regiones extremas. El tradicional expediente de las franquicias aduaneras y tributarias, que creaba posibilidades artificiales a costa de una deficiente asignación de recursos y de un desarrollo distorsionado, ya no representa para ellas incentivo suficiente, dentro de un comercio exterior libre de trabas, cuyo beneficios se extienden a todo el país.

La constante preocupación de S.E. el Presidente de la República se ha manifestado en diversas iniciativas, cuyos resultados ha querido evaluar personalmente en sus visitas a las regiones extremas, tomando contacto directo con sus problemas para buscar renovadas soluciones.

Esta Comisión Nacional, si bien no está directamente encargada del desarrollo económico regional ha propiciado diversas medidas, en el ámbito de sus atribuciones, para contribuir a esta importante misión. Así, desde el primer momento propició la creación de Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación, para asegurar a las regiones el aporte profesional y técnico que requerían, especialmente en el campo económico. Con igual propósito contempló los Consejos Regionales y Comunales de Desarrollo como organismo de participación de la Comunidad; e instituyó el Fondo Nacional de Desarrollo Regional que, si bien hasta el presente no ha permitido obtener logros substanciales por escasez de recursos y limitaciones en su administración, ha contribuido de manera significativa al progreso de las regiones y está llamado a jugar un rol destacado en el futuro.

En la actualidad, esta Comisión Nacional impulsa y propicia una amplia regionalización de la Corporación de Fomento de la Producción, para prestar apoyo al desarrollo regional, dentro del contexto de la actual política económica.

### 3.- Avances Institucionales en el Proceso de Regionalización

En todo el ámbito de la Reforma Administrativa Integral, la Regionalización del país constituye el proceso más avanzado, tanto por ser el primero en iniciarse, dada la prioridad que revestía, como por haber encontrado un amplio consenso nacional y, en especial, por haber despertado un gran entusiasmo en las propias regiones, conscientes del atraso a que las condenaba en intenso centralismo imperante.

Sin embargo, este proceso, aunque se encuentra en su etapa de consolidación, no está terminado, ya que resta es una gran labor futura para ampliar las bases de participación de la comunidad a través de las diversas instancias regionales, para desconcentrar atribuciones efectivas en el nivel regional y para superar las limitaciones de orden financiero, que actualmente impiden una efectiva acción de las regiones, en la solución de sus propios problemas.

Queda, además, la labor constante de desarrollo regional, en sus múltiples aspectos: económico, social, cultural, administrativo y técnico, el cual constituirá, en definitiva, el resultado final de la regionalización.

En el aspecto institucional, siguiendo el plan trazado, CONARA elaboró en 1978 proyectos destinados a consolidar la regionalización del país, entre los que merecen especial mención el que instituye el sistema de Gobierno y Administración de la Región Metropolitana, el que fija la estructura de Intendencias y Gobernaciones y el que readecúa los límites geográficos de las Regiones y Provincias. Además, se ha preocupado, igualmente, de proponer diversas modificaciones en el régimen municipal y de impulsar la constitución de las Secretarías Regionales Ministeriales, de vital importancia para el eficiente funcionamiento de los gobiernos regionales.

En el sistema Gobierno y Administración de la Región Metropolitana, se ha concebido un régimen simple y expedito, adecuado a la problemática específica de esta Región, caracterizada por las grandes concentraciones urbanas y los problemas inherentes a esta condición.

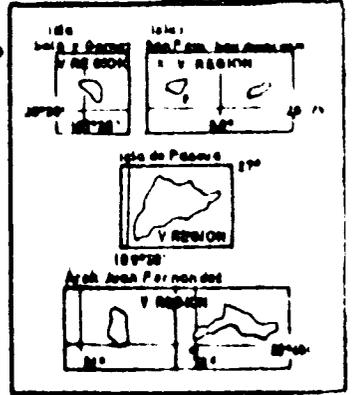
En síntesis, en esta Región, en lugar de Provincias, se constituyen Delegaciones Regionales, más estrechamente integradas a la Intendencia Regional; se crea el Comité de Alcaldes, con funciones asesoras, para adoptar soluciones comunes en el conglomerado urbano; y se otorgan al Intendente, además de las facultades propias estas autoridades, las de coordinación intercomunal del transporte y tránsito público, la de preservación del medio ambiente contra la contaminación y la de ordenamiento físico-espacial de las comunas, con el fin de dar unidad al gran centro-urbano de la capital nacional.

En todo caso, la Regionalización representa una obra real y efectiva, concebida y realizada por el Supremo Gobierno con una clara conciencia de los problemas nacionales y una certera visión del destino del país. Está llamada a servir de base a la nueva institucionalidad de la República, al desarrollo equilibrado del país y al fortalecimiento de la unidad nacional, en una integración plena de todo el territorio, con un común objetivo de bienestar y prosperidad.

REGIONES	CAPITALES	PROVINCIAS	CAPITALES
I TARAPACA	IQUIQUE	ARICA IQUIQUE PARINACOTA	ARICA IQUIQUE PUTRE
II ANTOFAGASTA	ANTOFAGASTA	TOCOPILLA ANTOFAGASTA EL LOA	TOCOPILLA ANTOFAGASTA CALAMA
III ATACAMA	COPIAPO	CHAÑARAL COPIAPO HUASCO	CHAÑARAL COPIAPO VALLENAR
IV COQUIMBO	LA SERENA	ELQUI LIMARÍ CHOAPA	LA SERENA OVALLE ILLAPEL
V VALPARAISO	VALPARAISO	VALPARAISO SAN ANTONIO QUILLOTA PETORCA SAN FELIPE LOS ANDES ISLA DE PASCUA	VALPARAISO SAN ANTONIO QUILLOTA LA LIGUA SAN FELIPE LOS ANDES MANGA ROA
VI LIBERTADOR GROS VALDIVIA	RANCAGUA	CACHAPOAL COLCHAQUA CARDENAL CARO	RANCAGUA SAN FERNANDO PICHILEMU
VII MAULE	TALCA	CURICO TALCA LINARES CAUQUENES	CURICO TALCA LINARES CAUQUENES
VIII BIOBIO	CONCEPCION	RUBLE CONCEPCION ARAUCO BIOBIO	CHILLAN CONCEPCION LEBU LOS ANGELES
IX LA ARAUCANIA	TEMUCO	MALLECO CAUTIN	ANGOL TEMUCO
X LOS LAGOS	PUERTO MONTT	VALDIVIA OSORNO LLANQUILUE CHILOE PALENA	VALDIVIA OSORNO PTO. MONTT CASTRO CHAITEN
XI AISEN DEL GENERAL CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO	COIHAIQUE	COIHAIQUE AISEN GENERAL CARRERA CAPITAN PRAT	COIHAIQUE PTO. AISEN CHILE CHICO COCHRANE
XII MAGALLANES Y ANTARTICA CHILENA	PUNTA ARENAS	ULTIMA ESPERANZA MAGALLANES TIERRA DEL FUEGO ANTARTICA CHILENA	PTO. NATALES PUNTA ARENAS PORVENIR PTO. WILLIAMS

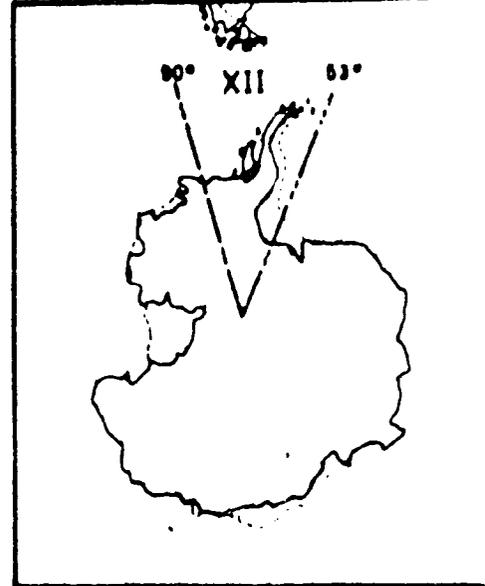


### ISLAS ESPORADICAS



### REGION METROPOLITANA DE SANTIAGO

### PROVINCIA ANTARTICA CHILENA



PROPOSICION APROBADA POR EL PRESIDENTE DE REPUBLICA