



MESA REDONDA

PROYECCIONES SOBRE EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA DÉCADA DE LOS 80.

Organiza: - CLAD
- GOBIERNO DE LA
REPUBLICA ARGENTINA

PONENCIA DEL GOBIERNO DE CHILE

"Proyecciones sobre el Rol de la
Administración Pública Chilena
en la Década de los 80"

- Sr. Ministro Presidente de la
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA).

GDB. Dn. ROBERTO SOTO MACKENNEY.

- Sr. Subdirector Nacional de la
Oficina de Planificación Nacional
(ODEPLAN).

Don JULIO DITTBORN CORDUA.



Buenos Aires, Argentina, del 11 al 13 de Agosto de 1980.

POENCIA DEL GOBIERNO DE CHILE

PROYECCIONES SOBRE EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA DECADA DE LOS 80

- Sr. Ministro Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) GDB. don ROBERTO SOTO MACKENNEY.
- Sr. Subdirector Nacional de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) Don JULIO DITTBORN CORDUA.

CAPITULO I

EL CONTEXTO NACIONAL

I. ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

La Estrategia de Desarrollo Económico y Social del actual Gobierno de Chile está dirigida al logro de cuatro objetivos o metas fundamentales:

Primero, alcanzar un desarrollo económico alto y sostenido; segundo, lograr un desarrollo social concordante con el desarrollo económico y que elimine las desigualdades extremas; tercero, pro - pender hacia una efectiva desconcentración espacial de la economía de manera de aprovechar integralmente los recursos naturales y humanos, y las distintas potencialidades geográficas de las distintas regiones del país; y cuarto, obtener una efectiva Seguridad Nacional.

Para alcanzar los objetivos anteriores se han diseñado y establecido políticas de largo, mediano y corto plazo, tanto globales como sectoriales, espaciales y regionales, las cuales deben traducirse en medidas y aplicaciones concretas en los diferentes campos de la actividad nacional.

Dentro de las políticas globales de largo plazo conducentes a alcanzar un crecimiento económico alto y sostenido, destacan las políticas tendientes a lograr una asignación eficiente de los recursos productivos, a lograr un incremento del ahorro y la inversión, a mejorar el capital humano, y a utilizar la tecnología más adecuada para el país.

Es así como se ha determinado que los precios de los bienes y servicios reflejen los costos reales de producción y se constituyan en efectivas señales orientadoras de la actividad económica. Para ello se ha seguido una política de precios libres, eliminándose progresivamente los controles de precios, las presiones monopólicas y las diversas formas de subsidios estatales, que distorsionan la estructura de precios relativos y por ende la asignación de los recursos.

Se ha estimado que los subsidios estatales sólo se justifican cuando sea necesario corregir distorsiones que se produzcan en determinados mercados, derivados de diferencias entre la rentabilidad o beneficio privado y la rentabilidad o beneficio social.

La apertura de la economía al exterior representa para Chile la única alternativa de alcanzar tasas de crecimiento elevadas. Además, conduce a una mayor estabilidad económica, al reducirse la dependencia externa como consecuencia de la diversificación de las exportaciones y de la sustitución sana y eficiente de ciertas importaciones básicas. A través de la Política Cambiaria y la Política Arancelaria se persigue dicha apertura, que contribuye a una eficiente asignación interna de los recursos, que permita alcanzar mayores niveles de bienestar.

En lo que respecta al tipo de cambio, uno de los precios más importantes de la economía, se procura que su nivel real sea alto en el largo plazo, de manera de fomentar las exportaciones. Los aranceles aduaneros se están ajustando de modo de alcanzar niveles de protección efectiva a la actividad nacional razonables para el largo plazo y parejos para las distintas actividades y factores productivos y que no limiten las posibilidades de crecimiento de la economía.

Un sistema tributario progresivo, equitativo, no discriminatorio y de fácil control; una Política de eficiencia y austeridad en el sector público; y una Política de Promoción y defensa de la libre competencia, han sido estas iniciativas necesarias para el logro de un crecimiento sostenido.

Para lograr un incremento al ahorro y de la inversión, se ha desarrollado un mercado de capitales libre y competitivo que fomente el ahorro de las personas y empresas, y garantice su canalización hacia los proyectos de inversión más rentables. Para esto, es esencial la existencia de una tasa de interés libre y positiva en términos reales. El incentivo a la inversión privada nacional y extranjera es pieza importante en la estrategia, para lo que se han establecido reglas del juego claras y, a su vez, se les ha proporcionado la estabilidad y persistencia en la aplicación de los esquemas de política económica que éstas requieren. El capital extranjero es sometido al mismo trato que el capital nacional.

Conjuntamente con el crecimiento económico, la Estrategia de Desarrollo tiene como meta lograr un efectivo desarrollo social, ya que el saneamiento de las bases económicas del país no constituye un fin en sí mismo, sino que representa una condición ineludible para lograr alcanzar un mayor nivel de bienestar que favorezca a toda la población.

Los objetivos fundamentales que apuntan las políticas de desarrollo social son las siguientes: asegurar la igualdad de oportunidades a todos los chilenos y erradicar la extrema pobreza, fomentar el empleo y lograr una plena participación e incorporación de la población a los beneficios del desarrollo.

Para erradicar paulatinamente la extrema pobreza, heredada del pasado, el Estado ha orientado su acción a través de subsidios directos en programas específicos, tales como los programas nutricionales

de distribución de alimentos enriquecidos, programas de viviendas sociales, programas de atención integral a los menores que se encuentran en la extrema pobreza, pensiones asistenciales, concentración de recursos de educación y salud en los más pobres, etc.

En la medida que se elimine la extrema pobreza y se garantice la igualdad de oportunidades, el propio desarrollo económico irá remunerando a los factores de acuerdo a su productividad y garantizando justicia distributiva.

Las diferencias en los ingresos responderán a diferencias en productividad y esfuerzo, garantizando el Estado a todos los chilenos la satisfacción de sus necesidades mínimas de alimentación, salud, vivienda, educación, justicia, previsión y otros servicios básicos.

La herramienta tributaria exigirá una contribución mayor a los sectores de altos ingresos. Cambios, actualmente en marcha, en los sistemas ejecutores y financieros de los sectores sociales, permitirán que los recursos recolectados sean invertidos en forma eficiente, eficiencia que ha de medirse por la rentabilidad social de los programas emprendidos.

La Estrategia de Desarrollo Económico y Social tiene también, como meta fundamental, propender hacia una efectiva descentralización espacial de la economía, de manera de aprovechar integralmente los recursos naturales y humanos, y las potencialidades geográficas de las distintas regiones del país.

En cada región deben desarrollarse aquellos sectores y actividades que tengan ventajas comparativas y que correspondan a las vocaciones regionales. Así, se está postulando un desarrollo regional selectivo, que debe basarse en una concentración de esfuerzos sobre determinados lugares del espacio geográfico, que posibiliten el surgimiento de nuevos centros de crecimiento, los que, al desarrollarse, irán descentralizando y desconcentrando la actividad económica de Chile.

Con el fin de apoyar y contribuir al desarrollo regional, se ha acelerado el proceso de descentralización funcional y administrativa de las instituciones y organismos del sector público, con el fin de aumentar la eficiencia del sistema administrativo y de toma de decisiones a nivel regional.

El logro y la garantía de una efectiva Seguridad Nacional constituye un objetivo central de la Estrategia de Desarrollo y es consecuencia de todas las políticas anteriores, ya que el crecimiento económico y el desarrollo social representan los pilares básicos de la Seguridad Nacional y ésta se logra en la medida que se alcan - cen las metas anteriores.

II. MODELO POLITICO-INSTITUCIONAL

La Declaración de Principios del Gobierno de Chile está inspi - rada en la concepción humanista del hombre, según la civilización oc - cidental y cristiana. De acuerdo a lo anterior define al hombre como: "Un ser dotado de espiritualidad", y de allí que el hombre tenga dere - chos naturales anteriores y superiores al Estado, derechos que arran - can de su propia naturaleza y tienen su origen en el Creador.

En consecuencia, tanto desde el punto de vista del ser como el del fin, el hombre es superior al Estado, debiendo éste dar protección a los derechos de las personas y no al revés.

El Gobierno de Chile ha asumido la misión de darle al país una nueva y moderna institucionalidad, la que se considera como un ante - cedente básico para dotar a la futura democracia de una sólida esta - bilidad. Según la Declaración de Principios del Gobierno, la nueva institucionalidad persigue la descentralización del poder, tanto fun - cional como territorialmente.

Desde el punto de vista funcional, la nueva institucionalidad distingue entre el poder político y el poder social, separando sus titulares en forma de ejercicio. El poder político constituye propiamente la función de gobernar al país y abarca todas aquellas decisiones en asuntos de interés general para la Nación. Por su parte, el poder social se refiere a la facultad de los cuerpos intermedios de la sociedad para desarrollarse en forma autónoma hacia la obtención de sus fines específicos.

La descentralización territorial debe lograrse a través de la regionalización del país. La regionalización chilena manteniendo en toda su integridad el concepto de Estado unitario, con un solo poder político, una legislación común y un solo Poder Judicial que la interprete y aplica a petición de parte obedece a una concepción político-administrativa definida constitucionalmente, que establece la división del país en unidades territoriales, dotadas de instituciones de gobierno, de administración, de participación y desarrollo de la colectividad territorial y de planificación del desarrollo económico-social.

Constituye una de las líneas fundamentales para el ejercicio de las funciones de gobierno y administración pues, delimita espacios geográficos y posibilita la participación de la colectividad en el desarrollo territorial, permite un real conocimiento y, por ende, la satisfacción adecuada de las necesidades de sus habitantes, facilitando la delegación en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto es un proceso integral que comprende lo político, lo administrativo, la planificación integral para el desarrollo regional, y la participación plena y auténtica de la ciudadanía.

La participación social se verá facilitada y fomentada al expresarse en forma regional, y al interior de cada región, en el ámbito provincial y municipal. Las Municipalidades, son organismos de administración local destinados a prestar servicios a la comunidad y a efectuar, además, por delegación aquellas tareas de gobierno que se le encomienden expresamente por los Ministerios.

Este concepto de Municipalidad es el que los medios de comunicación social han denominado, "municipalización" de los Servicios Pú-

blicos. En otros términos la Reforma Administrativa chilena pretende devolver y traspasar a las Municipalidades todos aquellos servicios al usuario, que fue asumiendo directamente la Administración Pública central y que en los inicios de la República, y por ende de la comuna, estaban radicados en dichos organismos de servicios en la base, y por otra parte, delegarles funciones de control respecto de aquellas actividades de carácter y trascendencia exclusivamente local.

El Gobierno de Chile aspira a instaurar en el país una democracia basada en la libertad de las personas, sin perjuicio de los resguardos indispensables para librarla del totalitarismo y la demagogia. La democracia deberá autodefenderse a través de mecanismos jurídicos previstos en la nueva Constitución próxima a promulgarse, evitando de este modo que, al amparo de sus garantías y libertades, se la destruya.

Entre otras formas de vigorizar y preservar la democracia pueden citarse: asegurar la protección de los derechos fundamentales de las personas; asegurar la más amplia participación de todos los sectores ciudadanos; radicar las funciones de Gobierno, Legislativa, Judicial y Contralora, en órganos diversos e interdependientes entre sí, precisando el campo de acción de cada uno de ellos; y preservar la seguridad nacional; reforzar el imperio de los Tribunales de Justicia.

A la luz de la dura experiencia sufrida por el país, entre los años 1970 y 1973, el Gobierno de Chile es contrario a admitir la propagación de ideas desquiciadoras y totalitarias. La Declaración de Principios establece que el derecho a discrepar deberá ser mantenido. pero, se fijarán los límites admisibles de dicha discrepancia, para evitar que en nombre del pluralismo, se organicen grupos y se propaguen ideas totalitarias. El marco de la discrepancia cívica debe estar dado por un consenso mínimo o comunidad de ideas que se desprenden de los principios éticos de la civilización occidental y cristiana, derechos naturales del hombre y cultura nacional.

Una democracia tiene la obligación de prohibir la organización de grupos o partidos políticos que atenten contra bienes jurídicos como son la dignidad del ser, su libertad, la familia y el Estado de Derecho.

En el aspecto administrativo, el Gobierno postula llegar a disponer de una administración pública racional en su dimensión, bien remunerada, profesionalizada y eficiente, de estructura concentrada, que lleve a cabo sólo aquellas actividades que, por su naturaleza, le corresponden de un modo insustituible, dejando a la iniciativa privada la realización de las demás tareas propias de la vida social.

Partiendo de la distinción que debe existir entre Gobierno y Administración, se puede concluir que la función de Gobierno, que es propia del Estado, consiste en la formulación de políticas, dictación de normas, coordinación y evaluación superior, a cargo del Presidente de la República (el Sistema de Asesoría Presidencial), sus Ministros en el ámbito sectorial, y los Intendentes, Gobernadores y Alcaldes, en el ámbito territorial.

Por lo tanto los Ministerios constituirán los órganos superiores de colaboración y asesoría sectorial al Jefe del Estado en la función indelegable de gobernar, correspondiéndoles proponer y formular políticas específicas o sectoriales; estudiar y proponer la legislación aplicable en el sector; planificar y asignar recursos; dictar normas que regulen la actividad pública o privada; controlar el cumplimiento de estas normas; coordinar la acción pública y privada; canalizar las inquietudes de la comunidad; evaluar el cumplimiento y resultado de las políticas aplicadas; y supervigilar y fiscalizar la administración o ejecución que ejecuten los servicios públicos de su dependencia.

Por otra parte, los Ministerios deben desconcentrarse regionalmente, ejerciendo sus funciones a través de las Secretarías Regionales Ministeriales, en colaboración con los Intendentes Regionales.

El Sistema de Asesoría al Presidente de la República, constituido o integrado por todos aquellos organismos necesarios, será el encargado de asesorarlo integralmente en la toma de decisiones nacionales, sectoriales y regionales. Formarán parte del Sistema, el Estado Mayor Presidencial, que tendrá a su cargo la coordinación de los sistemas de planificación, económica-social y de seguridad nacional, de reforma o modernización administrativa; del personal público y su capacitación, de asesoría política y jurídica y de información para la toma de decisiones.

En cambio, la labor propiamente administrativa debe quedar radicada en los servicios, despojados de toda función de gobierno, del mismo modo que los Ministerios deben reducir al máximo el margen de acciones operativas o ejecución directa.

El conjunto de los servicios que ejecutan las políticas y normas del Gobierno, es la Administración Pública, herramienta del Presidente de la República para el cumplimiento de su deber constitucional de gobernar y administrar el país, la que debe organizarse en forma que efectivamente sirva de instrumento eficiente y eficaz en el cumplimiento de esas tareas.

El Estado tiene un papel en el campo exclusivamente económico, que se ejerce en circunstancias muy especiales, cual es el de "Administrador de Recursos". Este papel que puede describirse como función empresarial del Estado, solamente se asumirá cuando no sea conveniente que una determinada empresa o actividad quede en manos de un número limitado de particulares circunstancia que será calificada por el Poder Legislativo. Pero, cuando se den esas condiciones, el Estado cumplirá dicho rol empresarial sin ventaja alguna o franquicia respecto a los demás empresarios o participantes privados y debiendo organizarse de acuerdo a las normas del derecho común.

Esta función de administrador de recursos es perfectamente definida, y claramente diferenciable de las funciones de Gobierno y Administración, pues ellas no son inherentes al Estado y tampoco quedan



comprendidas en aquellos servicios que éste debe prestar por corresponderle o por razones de necesidad (subsidiariamente). Por ello esta tarea o función empresarial no forma parte de la Administración Pública y se ejerce siempre en forma separada, para así evitar discriminaciones entre públicos y privados, y sin perjuicio que esta separación permitirá, además, evaluar la eficiencia con que se cumple la función. En conclusión, las Empresas Públicas o Estatales, que por excepción cree o mantenga el Estado, cumplirán su papel bajo las mismas reglas y condiciones de las particulares, sin ventajas o desventajas respecto de ellas, no correspondiéndoles en ningún caso efectuar tareas de gobierno o administración.

El visto bueno del Estado para cada una y todas las iniciativas particulares en el campo económico y el excesivo centralismo en la toma de decisiones son normas y prácticas inadmisibles. De allí que los Ministerios tendrán el mínimo de servicios, ya que los de carácter nacional subsistirán sólo en aquellos casos específicos en que no puedan establecerse al nivel regional, provincial, y sobre todo comunal, donde se procura radicar la mayor parte de la acción administrativa del Estado, con amplia participación y beneficio directo de la comunidad local.

Desde el punto de vista funcional, el Gobierno aspira a pasar del control previo y el documento ejecutivo formal, al control posterior y a un sistema de ejecución funcional y directo. Asimismo, se pretende romper la inercia tradicional de la Administración y darle iniciativa propia.

Por otra parte, la Administración debe limitarse a ejecutar, actuando en beneficio de toda la comunidad, entregando las funciones jurisdiccionales, de ser necesario imponer sanciones o resolver contiendas, a un tribunal independiente e imparcial.

En suma, el esquema de Desarrollo Económico Político y Social de Chile tiene como referencia fundamental la libertad individual y el enorme empuje que significa el deseo de superación, la iniciativa y la

creatividad que surge del seno de una población libre, regida por normas que hagan de la actividad individual un factor de bienestar, tanto para el que la realiza como para el resto de la sociedad.

Sin embargo, la experiencia internacional de los países más desarrollados sugiere que la libertad individual y el crecimiento económico, siendo ambas condiciones necesarias para lograr el bienestar social, no son condiciones suficientes.

En las sociedades más desarrolladas de la tierra, es posible apreciar el surgimiento espontáneo de todo tipo de conflictos sociales y generacionales, que más que estar asociados a falta de recursos económicos, están condicionados por fenómenos culturales que revelan básicamente grandes vacíos en la formación humana de sus pueblos.

El factor de formación humana más decisivo, es la influencia de la vida familiar, especialmente en la edad de la infancia y adolescencia. Por esta razón, el gobierno de Chile se planteó como elementos fundamentales para prevenir los males descritos, el fortalecimiento de la valorización de los hijos, desde el momento mismo de su gestación en el seno materno, el aprendizaje y conocimiento formal de los principales elementos que caracterizan la vida familiar plena, y finalmente, la capacitación y absorción de la fuerza de trabajo que representa la Tercera Edad, orientándola hacia tareas cívico-educativas que le restituyan su importancia, y con las que pueda vertir la experiencia que esa generación ha adquirido.

El modelo de desarrollo escogido, entonces hace compatibles los objetivos económicos con los objetivos sociales, los intereses individuales con los intereses comunitarios; y, en un marco de libertad y armonía social, teniendo como principal motor el esfuerzo y la creatividad individual, el país avanza hacia un futuro mejor. Dentro de este renacer de Chile, la familia y cada una de las generaciones que conviven en ella tienen sus roles definidos, y deben aportar a esta tarea común.

III. REALIDAD NACIONAL

Aspectos Económicos y sociales

En un marco internacional incierto, con claras posibilidades recesivas, destaca el comportamiento positivo de la economía chilena que mostró un crecimiento del gasto del producto geográfico bruto de 8,5 por ciento en 1979, que es una de las tasas más altas del mundo. El país completa, de esta forma, cuatro años de crecimiento sostenido, destacando el comportamiento de los últimos tres años, donde la tasa promedio anual ascendió a 8,3 por ciento, frente a un 4,1 por ciento de 1976, y un 2,3 por ciento en el período 1970-1974.

La expansión económica de 1979, se explica por el dinamismo de la inversión, las exportaciones y el consumo privado. La inversión creció en 18 por ciento y el consumo en 11,3 por ciento.

La permanencia de tasas de desempleo relativamente altas, a pesar del aumento persistente de la ocupación debe encontrarse en la paulatina eliminación de la desocupación disfrazada que, históricamente, afectó tanto al sector público como al privado. La normalización de la actividad económica, indispensable para la modernización del país y los efectos recesivos de la crisis de 1975, han contribuido, sin duda también, a explicar el fenómeno anotado. Las distorsiones de un sistema previsional que desincentiva el empleo, y el extraordinario crecimiento de la fuerza de trabajo de los últimos años, completan la explicación de esta situación.

Es interesante hacer notar, sin embargo, que la tasa de desocupación no diferiría substancialmente de la histórica, si la fuerza de trabajo hubiera crecido con mayor moderación. Esta era desusadamente baja en el país y en los últimos años ha comenzado a crecer a una tasa muy superior a la histórica, en un comienzo por los bajos niveles de ingresos derivados de la recesión mundial y, en seguida, por la fuerte expansión de la economía, que al mostrar más oportunidades de empleo y consumo atrae a las personas al mercado del trabajo.

El desarrollo acelerado de la economía junto con la eliminación de las distorsiones del actual sistema previsional, deberían permitir la eliminación de este problema en un lapso prudente de tiempo.

Conviene señalar, por último que las remuneraciones de los asalariados también han experimentado notables mejorías. El índice de Sueldos y Salarios en el año 1979, reflejó un aumento real del poder adquisitivo del 11 por ciento, cifra que se suma a los incrementos reales de 10 por ciento en 1976, 23 por ciento en 1977, y 14 por ciento en 1978.

En 1979, se avanzó notablemente en la política de apertura de la economía al exterior, al completar el programa de desgravación arancelaria, liberalizar más la cuenta de capitales y fijar el tipo de cambio. Las exportaciones e importaciones han continuado expandiéndose a tasas extraordinarias, superando el intercambio comercial con el exterior, en 1979, los US\$ 8.200 millones, cifra que refleja el grado de apertura alcanzado, al superar en 87 por ciento y 71 por ciento, en dólares constantes, los niveles correspondientes a los años 1970 y 1973 respectivamente.

El comercio exterior ha crecido con fuerza y se ha diversificado notablemente respecto de mercados y productos, siguiendo la tendencia de los últimos años. Las reservas internacionales han crecido notoriamente, alcanzando, a diciembre de 1979, el nivel record de US\$ 1.500 millones de reservas netas. El superávit de balanza de pagos llegó a US\$ 1.048 millones en 1979, después de uno de US\$ 600 millones en 1978 y un virtual equilibrio en 1977. La deuda externa neta, a diciembre de 1979, ascendió a US\$ 5.929 millones, nivel que es inferior en 3 por ciento, en términos reales, respecto del mismo mes del año anterior y, en todo caso, menor que los niveles de deuda real de los años 1970 y 1973. Es necesario hacer notar que, pese a que el precio del cobre subió en 1979, resulta todavía bastante inferior, en dólares constantes, al de todos los años de la década 1965-1974.

La tasa de inflación de 38,9 por ciento, a Diciembre de 1979, representó un retroceso respecto al 30,3 por ciento correspondiente a 1978. El aumento de la tendencia inflacionaria se ha debido fundamentalmente al recrudecimiento de la inflación mundial, cuyos efectos se transmiten al interior de nuestra economía por la mayor apertura de la misma. La inflación internacional significa un aumento de precios de los productos importados y exportados y un alza, en general, de todos los bienes transables internacionalmente, ya que por la competencia con el exterior, los productos nacionales tienen a nivelar sus precios con los del extranjero.

En lo social, la política de gobierno ha permitido reducir las tasas de desnutrición controladas de 15,5 por ciento en 1975, a 12,0 por ciento en 1979. Se registra una disminución de la tasa de mortalidad infantil desde 79,3 por cada mil nacidos vivos en 1970 a 36,3 en 1979. El control de las diarreas y bronconeumonías infantiles, enfermedades que con mayor frecuencia afectan a los sectores de menores ingresos, las ha reducido drásticamente. La mortalidad por diarreas en menores de un año disminuye desde 14,6 por mil nacidos vivos en 1970, a 2,7 en 1979, y las bronconeumonías se reducen desde 23,6 por mil nacidos vivos en 1970, a 5,4 entre 1979. La tasa de mortalidad general registra también una baja desde 8,9 por cada mil habitantes en 1970, a 6,8 en 1979.

El desarrollo acelerado de la economía junto con la eliminación de las distorsiones del actual sistema previsional, deberían permitir la eliminación de este problema en un lapso prudente de tiempo.

En 1979 se otorgaron 10.000 subsidios habitacionales a los que se suman 10.000 presupuestados para 1980. Además, el Estado repartió 21.511 viviendas sociales, y a esta labor se agrega el equipamiento comunitario de jardines infantiles, escuelas básicas, locales comerciales y labores de urbanización.

Las medidas tomadas en materia de previsión, asistencia social y trabajo, también han tenido un claro efecto redistributivo. A partir de 1974, se han igualado las asignaciones familiares, las pensiones mínimas y los ingresos mínimos para empleados y obreros, otorgándose

una serie de reajustes especiales al ingreso y pensiones mínimas, que se han traducido en mejoramientos reales cercanos al 60 por ciento entre 1974 y 1979. En 1974 se creó el subsidio de cesantía para los obreros, en condiciones similares al antes existente para los empleados, procurando eliminar así las principales discriminaciones existentes entre los trabajadores. Por otra parte, en 1974, se estableció un sistema de pensiones asistenciales para los inválidos y ancianos carentes de recursos, que actualmente beneficia a más de 110.000 personas.

Aspectos Políticos e Institucionales

Acorde con los principios señalados, el Gobierno de Chile ha dictado normas de rango constitucional que consagran el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del hombre tales como: el derecho a la vida y a la integridad de las personas, incluyendo la vida del que está por nacer; prohibición de aplicación de todo apremio ilegítimo; la igualdad ante la ley; la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos; la igual repartición de los impuestos y contribuciones conforme lo fije la ley; el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual (libertad de movimiento); el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas, salvo que se hagan en lugares de uso público, lo que se regirá conforme lo establezca la ley; el derecho de presentar peticiones a la autoridad; el derecho de asociarse sin permiso previo; el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia; la libertad de conciencia; la libertad de emitir sus opiniones y la de informar sin censura previa; el derecho a la educación; la libertad de enseñanza; la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes; el derecho de propiedad en sus especies; el derecho del autor sobre sus creaciones intelectuales; el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación; el derecho a la salud; la libertad de trabajo; el derecho a la seguridad social; y el derecho a la sindicalización.

Por otra parte, estas normas refuerzan el recurso de amparo como garantía eficaz del restablecimiento del imperio del derecho, asegurando así la debida protección del afectado.



Todo lo anterior permite concluir que actualmente en Chile, existe plena seguridad jurídica.

Se encuentra pendiente la aprobación de un texto constitucional definitivo, entregado el 05 de julio del pte. año, por el Consejo de Estado que dirige el ex - Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez, a S.E. el Presidente de la República para su estudio y próxima refrendación plebiscitaria por el pueblo chileno. Mientras tanto, el Gobierno de Chile ha dictado normas de rango constitucional, destinadas a materializar la descentralización funcional y territorial del poder.

En cuanto al aspecto funcional, el poder político se encuentra actualmente radicado en su plenitud en el Presidente de la República y en la Junta de Gobierno.

Respecto a la descentralización del poder social, se han aprobado diversos decretos leyes tendientes a fortalecer los cuerpos medios de la sociedad. Un ejemplo que ilustra lo anterior está representado por el conjunto de normas sobre sindicalización y negociación colectiva, agrupados bajo la denominación de "Plan Laboral". Estas disposiciones dotan de mayor autonomía a los sindicatos, a la vez que fomentan una participación social tecnificada en la solución de los conflictos laborales, erradicando la politización y minimizando la intervención del Estado en tales organizaciones.

Con relación a la descentralización territorial, se han puesto en vigor normas de carácter constitucional que estipulan la existencia de un Estado unitario, con una administración funcional y territorialmente desconcentrada, que haga posible el desarrollo armónico, equilibrado y de participación en las regiones. El país se ha dividido en regiones, cuyo Gobierno y Administración reside en un Intendente, que es el representante del Ejecutivo a nivel regional. Las regiones se encuentran divididas en provincias, a cargo de un Gobernador, subordinado al Intendente respectivo. Para los efectos de administración local, las Provincias se han dividido en Comunas, dirigidas por los Alcaldes, que constituyen el último eslabón del Gobierno en la Comuna y la expresión más directa de contacto entre el Estado y los ciudadanos que integran la comunidad local.

La colaboración y asesoría del nivel local a la Primera Autoridad de la Nación, se materializará orgánicamente a través de las Intendencias Regionales, cuyo Jefe superior, el Intendente, como representante del Presidente de la República, tiene la responsabilidad de gobernar y administrar la Región. Para ello cuenta con la colaboración de los Gobernadores Provinciales y de los Alcaldes, y las asesorías del Consejo de Desarrollo Regional, integrado por el sector privado, de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación que forma parte del sistema del mismo nombre, y de los Secretarios Regionales Ministeriales.

Hasta el momento se han dictado normas de rango constitucional que han permitido un avance significativo en el proceso de regionalización, tanto desde el punto de vista de la desconcentración de funciones, como de la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, destinado a financiar los presupuestos regionales, constituidos fundamentalmente por los proyectos de inversión que, conforme al respectivo Plan de Desarrollo Regional, elabora cada una de las regiones del país.

En el ámbito regional se han promulgado leyes encaminadas a rescatar a las Municipalidades, consideradas como la organización representativa por excelencia de la comunidad humana básica arraigadas en fuertes tradiciones políticas nacionales. Consecuente con lo anterior, se ha dotado a las Municipalidades de autonomía, a través de mayores recursos, corrigiendo los desniveles que existían entre ellas y se han creado los Consejos Comunales de Desarrollo, llamados a recoger la participación de la comunidad.

Con el fin de alcanzar una gradual descentralización administrativa, el Gobierno ha reglamentado la transferencia de algunos de los servicios del sector público a los municipios, tales como la administración comunal de escuelas, hospitales, postas de primeros auxilios y otras entidades de servicio a la comunidad. El Gobierno ha dado un paso decisivo en el Plan de Desarrollo Comunal, llamado a participar a la comunidad, consciente de que dichas medidas favorecerán la desburocratización administrativa, al suprimir instancias adminis-

trativas y simplificar trámites, amén de acercar el gobernante al gobernado.

IV. PROBLEMATICA DE LOS 80

Aspectos económicos y sociales

La mayor parte de la asignación de recursos en los sectores productivos está basada en el mercado, y producto de ello, en buena medida, son los logros alcanzados. Esto significó una fuerte readecuación en la estructura productiva. Para la década de los 80, restan aún algunas imperfecciones de mercado, tales como algunas disposiciones legales que entraban la libre entrada a determinadas actividades o impiden la influencia del mercado en la asignación de ciertos recursos. Además, producto de los largos años de estatismo, se advierte una carencia de capacidad empresarial, sobre todo entre pequeños y medianos empresarios. Asimismo, falta una conciencia entre los consumidores acerca de su rol en el juego del mercado, y de los derechos que le asisten en él, así como, entre los comerciantes, acerca de los alcances precisos de la libertad económica, y de sus deberes para con su clientela.

Se ha avanzado en el sentido de aplicar en principio de subsidiariedad en la acción del Estado, pero aún resta mucho por hacer. En efecto, quedan todavía importantes empresas productivas en manos del Estado, por una parte, y por otra, la administración fiscal todavía ejecuta directamente innumerables tareas que deberían ser delegadas al sector privado.

El principal avance hasta la fecha, tal vez ha sido la eliminación de los déficit fiscales tradicionales en Chile; sin embargo, la raíz del problema está más bien en los niveles del gasto público, y éstos deben seguir disminuyendo en la próxima década para consolidar efectivamente las bases de un crecimiento sostenido. Sin embargo, no solamente deberá reducirse la participación pública en el quehacer nacional, sino que también se habrá de continuar con la reasignación del

gasto público hacia labores propias de un Estado subsidiario, tales como la administración de justicia, el otorgamiento de subsidios directamente a los más necesitados o la construcción de cierto tipo de infraestructura.

La apertura del mercado financiero fue un avance importante en el sentido de intensificar el intercambio internacional, y con ello la apertura de la economía al exterior está prácticamente completa. En los años 80, el énfasis deberá darse en incrementar los flujos de información, tanto hacia el interior, en lo referente a mercados internacionales, nuevas tecnologías y otros, como hacia el exterior, en la promoción de exportaciones, y en la promoción de las potencialidades del país y oportunidades de inversión.

En el mercado del trabajo están dictadas las normas legales conocidas como "el Plan Laboral" y que constituye uno de los pilares fundamentales de la nueva institucionalidad. Dichas normas consagran las bases de un sindicalismo libre y democrático, para una negociación colectiva tecnificada y despolitizada cuyo único fin sea el compatibilizar, en un marco de equidad, los intereses de trabajadores, empresarios desempleados y consumidores. En los próximos años, entonces, enmarcado en este plan, el mercado del trabajo encontrará un equilibrio, y se alcanzará la plena madurez del sindicalismo chileno.

El Gobierno ha estudiado la reforma integral de la previsión, que deberá concretarse en 1980, e implementarse durante la década. Este estudio ha sido necesario debido a la crisis financiera del sistema, el carácter discriminatorio y regresivo de las cotizaciones y beneficios, y al alto costo de las cotizaciones previsionales, que constituyen un verdadero impuesto al trabajo y desalientan la contratación de mano de obra.

La reforma previsional establecerá un sistema de capitalización individual de pensiones que, al relacionar aportes con beneficios, fomentará el ahorro, desincentivará la evasión y permitirá canalizar los recursos previsionales a fines de desarrollo. Existirá, además, un sistema de pensiones mínimos garantizado por el Estado, para quienes no

cuenten con los ahorros suficientes al cumplir los requisitos para jubilar. Por último, las asignaciones familiares, subsidios de cesantía y otras prestaciones se financiarán con un sistema de reparto de carácter redistributivo que paulatinamente se incorporará al presupuesto fiscal, reemplazando la cotización previsional por ingresos generales de la Nación.

En materia de prestaciones sociales, en muchos casos el Estado aún sigue en un esquema de subsidios indirectos; el presupuesto de los distintos establecimientos es, todavía, independiente de la cantidad y calidad de atenciones prestadas; además dichos establecimientos siguen siendo administrados por el Estado, lo que pese a los grandes esfuerzos realizados, los hace ineficientes. Con ello se continúa, entonces, en muchos casos, con problemas de entregas de prestaciones gratuitas, o bajo el costo, a quienes podrían pagar por ellas, así como con cifras demasiado elevadas de costo de cada atención. En estas materias se centrará la problemática social de los años 80.

En materias culturales y educativas, la cobertura de la educación básica es prácticamente total; en cuanto a la flexibilidad programática, aún no se ha alcanzado a plenitud. Asimismo, si bien la educación media se encuentra orientada a los propósitos definidos para ella, para la década queda mucho por hacer en materia de calidad. En la educación universitaria, el principal problema para los 80 radica en la adecuación de los profesionales preparados a las necesidades de la comunidad. En la investigación científica y tecnológica, los principales problemas de la década girarán en torno a la incorporación de los usuarios a la dirección de ella.

En relación al medio ambiente, los problemas principales de la década se centrarán en dos áreas: en primer lugar, la incorporación de la variable ambiental a la planificación estatal, tanto para que se la incluya en la evaluación de proyectos, como para que se generen proyectos de impacto positivo en el ambiente; en segundo lugar, urge la determinación exacta de las situaciones en que existen externalidades ambientales, especialmente en las áreas metropolitanas y la definición de impuestos o subsidios para internalizarlas.

Aspectos Políticos e Institucionales

21.

El principal problema que se avisa para la década de los 80 está representado por la redacción y aprobación de una Constitución Política que concilie el principio esencial del respeto a la dignidad y a la libertad del hombre, con el principio de autoridad que debe garantizarle su derecho a la paz, a la tranquilidad y a la seguridad. Asimismo, la fórmula democrática que en definitiva se apruebe deberá ser fortalecida y perfeccionada para resistir los embates de las fuerzas totalitarias y subversivas, presentes tanto en el plano interno como externo, considerando los valores esenciales y permanentes de la chilenidad, y la identidad histórica-cultural de la Nación.

En lo administrativo, el principal desafío que plantea la década de los 80 es lograr una renovación institucional. Es imprescindible continuar llevando a la práctica la Reforma Administrativa Integral, que abarque desde una reestructuración del aparato público, pasando por una reforma funcional, hasta una nueva concepción de la administración del personal (su selección, capacitación y calificación).

En materia estructural, por diversas razones, entre las que cabe destacar la urgencia de algunas medidas y el apego a la tradición, no ha sido posible uniformar la organización administrativa sobre bases comunes.

La Administración del Estado, que constituye un sistema integrado e integral, presenta aún desviaciones en lo relativo a doctrina y técnicas similares, tipos orgánicos, y funciones y atribuciones básicas en los distintos niveles jerárquicos. Asimismo, no obstante lo avanzado, persisten aún diferentes nomenclaturas. En otras palabras, en la actual Administración del Estado no existe aún una clara delimitación entre las funciones de "Gobierno", de "Administración" y "Empresarial". De hecho existen Servicios Públicos y Empresas Públicas que ejercen funciones "de gobierno", y, por otro lado, entidades que no obstante están estructuradas y regidas por normas propias de un servicio público, cumplen funciones típicamente empresariales.



Asimismo, subsisten un excesivo número de organismos públicos, Ministerios, principalmente Servicios cuya razón de ser no se justifica en el nuevo contexto de una Administración al servicio de un Estado subsidiario.

En otro orden de materias y a pesar del esfuerzo realizado en este sentido, un análisis detallado de las funciones y atribuciones de los diferentes Ministerios y Servicios Públicos - incluso en los ya reestructurados - permite evidenciar la permanencia de algunas funciones que interfieren, se superponen o se duplican con las de otros Organismos. Esta realidad, fruto del "crecimiento por agregación" que experimentó la Administración del Estado en los períodos anteriores, deberá ser resuelta fundamentalmente a través de la dictación de la Ley Orgánica General de la Administración del Estado.

La configuración de un Sistema de Asesoría Presidencial integrado y coordinado que contemple tanto órganos consultivos de tipo técnico y político, como entidades que recojan el sentir de la comunidad organizada, especialmente, en materias económico-sociales, constituye la aspiración del Supremo Gobierno reflejada en el Modelo Proyectivo hace necesario estructurar un solo sistema integrado por los organismos de planificación, de modernización administrativa y del personal público, incluida su capacitación, asesoría política y jurídica y el de información.

En materia de desburocratización pese a los reiterados intentos realizados, no ha sido posible lograr una desburocratización integral que rompa los antiguos esquemas y dé al sistema administrativo un carácter gerencial, con iniciativa creadora, dinamismo ejecutivo, y responsabilidad consciente del agente público al servicio de la comunidad y de los grandes objetivos nacionales. Deben superarse la complejidad, los formulismos y las tramitaciones inútiles, que aún prevalecen, siendo urgente instituir un sistema de racionalización de procedimientos administrativos, de carácter fundamentalmente téc-

técnico, que permita realizar las funciones y cumplir las decisiones con la mayor rapidez y expedición, mediante actuaciones simples y directamente orientadas al objetivo perseguido. No cabe duda que la ausencia de una Ley de Procedimiento Administrativo que imprima mayor dinamismo y eficiencia al accionar de la Administración, junto con resguardar los derechos del usuario, ha significado un obstáculo para el proceso de desburocratización.

En lo relativo a delegación de facultades se ha avanzado, especialmente, a través del proceso de regionalización. Sin embargo, debe atacarse la raíz de un mal profundamente arraigado en la Administración del Estado, "el incomprensible afán de los Jefes Superiores de concentrar un poder formal; realizando directamente o sancionando con su propia firma todas las actuaciones del respectivo Organismo, retardando y entorpeciendo su gestión"; lo que constituye un resabio de un Estado intervencionista que otorgaba poderes omnímodos a éstos. La ausencia de facultades genéricas para delegar parte de las atribuciones y la carencia de disposiciones que regulen la responsabilidad del delegante y del delegatario, como lo propicia el Modelo Prospectivo, pueden citarse como algunos de los obstáculos que han impedido una mayor delegación de facultades.

En materia de control, el sistema actual opera fundamentalmente en forma previa o con anterioridad al cumplimiento de la decisión adoptada, dilatándola a veces por largos períodos. Este sistema dificulta la acción y generalmente sanciona al que adopta iniciativas, mientras favorece la inercia y la inactividad. Esta situación, a lo que se añade la excesiva importancia dada hasta el momento al control formal, es la que lleva a entregar a las Autoridades y Jefaturas la responsabilidad de ejercer un control de tipo jerárquico, de carácter integral, el que se extenderá tanto a la eficiencia como a la eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, propendiéndose a la vez a un control posterior en el que también participa el usuario, que haga efectiva las responsabilidades.

En lo relativo al personal, el actual Estatuto Administrativo, de carácter burocrático, debe ser reemplazado por una nueva normativa

que exprese realmente las nuevas orientaciones del proceso de Reforma Administrativa Integral descrita en el número anterior. También es necesario concretar un moderno Sistema de Personal, que resguardando equilibradamente los deberes y derechos de los funcionarios, configure una carrera administrativa, que premie al mérito y al esfuerzo, y establece los incentivos necesarios para estimular y dignificar la función del servidor público. Asimismo, la realidad actual evidencia que las funciones de personal se encuentran dispersas en varios Organismos, ejercidas a veces sin unidad de doctrina. La carencia de la entidad nacional se prepara, con el fin de agrupar, reordenar y definir las funciones del personal público, permitiendo además un expedito enlace con la Autoridad, ha constituido un obstáculo para la obtención de una adecuada gestión en materia de personal público, elemento esencial en toda Administración, cuyas características fundamentales serán las de tecnificada, reducida en su tamaño y bien remunerada.

En lo que respecta al proceso de regionalización, aspecto en el cual se han dado los mayores avances de la Reforma Administrativa, existen tres aspectos que deben ser desarrollados dentro del marco del modelo:

a) La consolidación y perfeccionamiento de los organismos de participación y técnicos a nivel regional, provincial y local, en directa vinculación con los propósitos del Supremo Gobierno de preservar los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado, conforme al principio de subsidiariedad. Los Consejos, Comités y Corporaciones Privadas de Desarrollo a nivel regional y local, según corresponda, deben integrar los esfuerzos del sector público y privado en estrecha armonía para lograr el desarrollo integral y equilibrado de las diversas regiones del país.

b) En el ámbito regional, no ha sido aún posible implementar las estructuras de las Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales, siendo preciso fortalecer además en cada región a las Secretarías Regionales Ministeriales, como organismos de Gobierno y de relación entre el nivel Nacional - Sectorial (desconcentración de los Ministerios) y el nivel regional.

c) En el nivel local o comunal, se hace necesario materializar aún más el fortalecimiento del papel del Alcalde y el mejoramiento de las Municipalidades como organismos de participación y de servicio a la comunidad de forma que ellas puedan cumplir el rol que se les asigne en la nueva Administración Pública. Para este efecto, es necesario redefinir las funciones del Alcalde y del Municipio, su régimen y procedimientos y seguir avanzando en lo relativo a dotarlas de recursos y a facilitarles su manejo. La comuna debe ser el nivel básico de prestación de servicio, ya sea como se expresó en el Modelo "municipalizando" algunas acciones o mediante acciones concertadas y coordinadas entre las Municipalidades y los Servicios Públicos.

Entre los objetivos más importantes que se deberá alcanzar se puede citar: la desburocratización de la Administración del Estado, para lo cual será necesario estudiar una ley general de procedimiento administrativo; afianzamiento del proceso de regionalización, fortaleciendo el rol del Alcalde y elaboración de una ley orgánica general de la Administración del Estado.

La materialización de la Reforma de la Administración Pública supone, en efecto, la dictación de leyes orgánicas fundamentales: La Ley General de la Administración del Estado, un Nuevo Estatuto Administrativo, una Ley de Procedimiento Administrativo, y algunas adecuaciones a la actual ley de Administración Financiera del Estado.

1.- En la ley General de Administración del Estado, deberán determinarse las funciones y tareas que le competen y los organismos de Gobierno y Administración adecuados para el cumplimiento de esas funciones y tareas, de acuerdo al Modelo Prospectivo.

En consecuencia, esta ley básica u orgánica establecerá los organismos e instituciones que la integran y el ámbito de competencia respectivo, lo cual supone la supresión, fusión y modificación de aquellos organismos e instituciones cuyas funciones no sean estrictamente necesarias a los requerimientos públicos o no se justifiquen según el modelo descrito, sobre la base del principio de la subsidiariedad.

De tal forma, solo subsistirán aquellos Ministerios, sistemas y organismos que determine la ley referida, los cuales colaborarán

y asesorarán al Presidente de la República en sus funciones de gobierno y administración.

En este aspecto, es fundamental destacar que los Ministerios tendrán el mínimo de servicios, toda vez que los de carácter nacional subsistirán sólo en aquellos casos específicos en que no puedan establecerse a nivel comunal, donde se pretende radicar la mayor parte de la acción administrativa del Estado, con participación directa de la comunidad y en su beneficio.

De acuerdo a dicha ley la administración estatal orientará su acción inspirada en los principios del rol subsidiario del Estado, de la participación de la comunidad y de la libre iniciativa en el ámbito privado. De tal forma, el Estado excepcionalmente podrá desarrollar actividades empresariales o participar en ellas y en tal situación, se regirá por la legislación común que regula dichas actividades entre los particulares.

La ley orgánica de la Administración en comento, contendrá disposiciones fundamentales relativas a las funciones de gobierno y administración, autoridades de gobierno y Jefes Superiores de servicios, organización superior de la Administración Pública, normas sobre control y evaluación, principio de la legalidad y la delegación de facultades.

En este último sentido, las autoridades y funcionarios administrativos sólo podrán ejercer aquellas facultades que les otorguen la Carta Fundamental y las leyes de la República, debiendo éstas contener normas de general aplicación, con el objeto de evitar la discrecionalidad funcionaria. La dictación de esta ley general de la Administración del Estado, que deberá tener carácter orgánico constitucional, fijará el marco jurídico de las leyes orgánicas de los Ministerios y supone la reforma posterior de las leyes sustantivas de modo de incorporar los principios que inspiran la Reforma Administrativa.

De otra parte, las facultades de las Jefaturas de cualquier nivel podrán ser delegadas en otras Jefaturas de su dependencia o en funcionarios que no reúnan esa calidad si no existieren cargos de jefatura en el lugar. La delegación de facultades operará enmarcada en determinados lineamientos básicos entre los cuales merecen desta-

carse los siguientes:

- La autoridad sólo podrá delegar parte de sus atribuciones;
- El acto formal de delegación deberá especificar las atribuciones a que se refiere;
- La autoridad delegante podrá retener su competencia para efectos resolutivos, además de su facultad de revisión por la vía jerárquica;
- La delegación es esencialmente revocable;
- La responsabilidad por las decisiones que se adopten y actos que se ejecuten, en el ejercicio de las facultades delegadas recaerán en el delegatorio, la autoridad delegante responderá sólo por el acto de la delegación, sin perjuicio de la responsabilidad que podría corresponderle por negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones de dirección y fiscalización.

Se podrá, en todo caso, delegar funciones y atribuciones en los Intendentes y Alcaldes con el propósito de propender a una efectiva desconcentración administrativa en el marco de la regionalización del país.

2.- En lo que a control y evaluación se refiere, las autoridades y jefaturas dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que correspondan deberán ejercer permanentemente un control jerárquico respecto del funcionamiento de los organismos de su dependencia.

Este control, se estima deberá ser integral abarcando tanto la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos como la legalidad de las actuaciones.

Lo expresado en el párrafo anterior, no excluye la existencia de organismos de control externo, los cuales deberán ejercer las facultades fiscalizadoras que les asignen tanto la Constitución Política de la República como las leyes orgánicas sin interferir la gestión de la Administración.

Se aspira en definitiva pasar del control previo y del documento formal, al control posterior a un sistema de ejecución funcional

y directo, lo cual supone incorporar en la Administración Pública el principio de la buena fe como eje de la relación con los particulares o de los entes públicos entre sí. De esta manera, en vez de los controles preventivos que, sin que necesariamente impidan abusos tienden a paralizar la gestión del Estado, se introducirán sanciones severas posteriores para los actos delictuales cometidos.

La dictación de esta ley general de la Administración del Estado que tendrá carácter de orgánica-constitucional, fijará el marco jurídico de las leyes orgánicas de los Ministerios y supone la reforma posterior de las leyes sustantivas de modo de incorporar los principios que inspiran la Reforma Administrativa.

3.- Por otra parte, como se expresara, acorde con la ley marco de la Administración del Estado y complementaria de ésta, es prioritario la dictación de un nuevo Estatuto Administrativo, aplicable a toda la Administración Pública excluidas las Municipalidades, el cual reglamentará el ingreso a la administración en forma objetiva. En efecto, se establecerá un concurso de antecedentes y oposición mediante el cual se accederá en el último grado del escalafón respectivo. Además contemplará un sistema de promoción en cinco escalafones: de servicios menores, administrativos, técnico, profesional y directivo, y un período de inamovilidad relativa o de prueba no superior a tres años de libre remoción de los funcionarios, en el período siguiente y hasta que se cumplan los requisitos para jubilar la petición de renuncia operará solo por causales específicas, en todo caso se prevee conceder una acción de reclamación para ante los Tribunales de Justicia.

Este Estatuto hará extensivo el ámbito de aplicación del régimen de exclusiva confianza a todo el personal de los organismos que integran el sistema de Asesoría Presidencial y al de las Intendencias.

A las Municipalidades, en cambio, se regirán por las normas aplicables al sector privado, salvo su autoridad superior, el Alcalde, quien estará afecto al Estatuto Administrativo, estimándose que de esta forma se logrará configurar un sistema de suficiente flexibilidad.

El mencionado estatuto establecerá un régimen de eliminación porcentual anual con el fin de asegurar la renovación de los cuadros administrativos.

En cuanto al régimen de calificaciones, este será más simple, se instituirá una hoja de servicios la cual contendrá sólo las anotaciones de mérito o demérito.

4.- La capacitación se concibe como un proceso permanente de realización de actividades organizadas y sistemáticas destinada a que los funcionarios de la administración adquieran, desarrollen y perfeccionen los conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para el eficiente desempeño de sus cargos.

Se prevee igualmente que un organismo dirija y coordine el régimen ordenado de administración del personal en la función pública con miras a obtener y retener en la administración a los funcionarios más idóneos.

5.- Con la finalidad de completar el diseño administrativo estructural y funcional dentro de los lineamientos armónicos con los criterios filosóficos y económicos que guían la acción del Estado, es igualmente imprescindible contar con una ley que regule en forma uniforme el procedimiento administrativo, fuerza impulsora del desarrollo institucional y nacional.

En este contexto, la administración actuará en general por iniciativa propia en el cumplimiento de sus funciones y excepcionalmente a petición de parte.

Se estima que los procedimientos que utilice y aplique la administración, tendrán que ser sencillos, racionales u económicos, teniendo presente la eficiencia y eficacia de su acción y el respeto de los derechos de los usuarios.

6.- Otro aspecto fundamental de la Reforma es aquel que postula el afianzamiento del proceso de regionalización, fortaleciendo el rol del Alcalde y mejoramiento de las municipalidades como orga-

nismos de participación y movilización de la comunidad y de prestación de servicios. Para dichos efectos, se perfeccionarán los organismos de participación y técnicos en los distintos niveles político-administrativos, en directa vinculación con los propósitos del Supremo Gobierno de preservar los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado conforme al principio de subsidiariedad, como vehículo indispensable de participación social en una comunidad libre. Los Consejos, Comités y Corporaciones Privadas de Desarrollo en los niveles correspondientes, deberán integrar los esfuerzos del sector público y privado en estrecha armonía para lograr el desarrollo integral y equilibrado de las diversas regiones del país.

En el ámbito regional es prioritaria la implementación de las estructuras de las Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales, además del fortalecimiento en cada región de las Secretarías Regionales Ministeriales, organismos político-administrativos, que según se expresara, son de relación entre el nivel nacional sectorial y el regional.

La comuna, instancia participativa y de acción comunitaria por excelencia, en la que confluyen el gobierno y la comunidad deberá ser reforzada. Es pues, necesario redefinir las funciones del Alcalde y de las Municipalidades, su régimen y procedimientos, dotarlas de medios adecuados y darles la más amplia participación en el desarrollo social y territorial.

En este aspecto, está prevista la dictación de una nueva ley orgánica de Municipalidades que simplifique su régimen jurídico especialmente en materia de administración financiera y de bienes y control. Su personal se regirá por el Código del Trabajo. Se pretende permitir a las Municipalidades el máximo de iniciativa, libertad de acción y espíritu gerencial, depurar las estructuras municipales, con una organización flexible dispuesta por el propio Alcalde; encomendar progresivamente a la propia comunidad, mediante corporaciones privadas o a las entidades del sector privado, a través de convenios, las prestaciones de servicios que éstas puedan atender eficientemente, única forma de disminuir la burocracia en aras de una más eficiente y eficaz prestación de servicios en beneficio de la comunidad local.

7.- En la ley de Administración Financiera, deberán establecerse nuevas disposiciones que teniendo presente el principio de la buena fe, faciliten el manejo presupuestario, especialmente respecto de las municipalidades. Dicha ley además deberá fijar distintos tipos de normas según la mayor o menor complejidad de la organización.

Finalmente, y con el fin de que las leyes anteriores reflejen fiel y cabalmente el espíritu, doctrina y principios que inspiran la Reforma Administrativa Integral, incorporados en el Modelo Prospectivo habrá que adoptar las medidas necesarias para que durante la tramitación de ellas no se produzcan alteraciones o modificaciones que, aún cuando sean bien intencionadas podrían distorsionar la imagen objetivo que se pretende alcanzar, una administración es tatal al servicio auténtico de la sociedad en el marco del rol subsidiario del Estado.

Especial mención cabe hacer de la necesidad de radicar los atribuciones necesarias en Tribunales con competencia en lo contencioso administrativo, para así garantizar los legítimos derechos de los administrados frente a eventuales abusos de la Administración.

V. EXPECTATIVAS DE DESARROLLO

Aspectos Económicos y Sociales

En relación a las acciones que el Estado debe prever para mejorar el funcionamiento del mercado destacan, entre otras, reformas legales para asegurar la libre entrada a toda clase de actividades y para permitir que el mercado asigne recursos que hoy son asignados por el Estado (derechos de agua, y otros); generalizando a todos los sectores de la economía el programa de asistencia técnica del pequeño empresario y saneamiento de títulos de dominio, todo lo cual irá en favor de una mejora de la capacidad empresarial del pequeño empresario.

En el largo plazo se prevé que el rol del Estado se limitará a efectuar directamente aquellas acciones que son de su competencia exclusiva, como pueden ser la administración de justicia, la defensa interna y externa, empresas estratégicas y las relaciones exteriores. Otra importante labor del Estado en el futuro será la dictación y control de normas que protejan los derechos de terceros en la actividad privada. Por último, el Estado deberá administrar el otorgamiento de subsidios y será responsable del manejo económico, monetario y fiscal. Para el ejercicio de estas cuatro funciones, el Estado utilizará la planificación imperativa para el sector público, y para orientar al sector privado utilizará la planificación indicativa.

Los establecimientos de educación, salud y nutrición y otros que efectúen prestaciones sociales serán administrados libremente por el sector privado. En consecuencia, el Estado, para poder cumplir con su responsabilidad ineludible de garantizar el acceso a este tipo de servicio a quienes no pueden, con su propio esfuerzo, procurarse los medios para ello, deberá subsidiar directamente a estas personas mediante bonos aplicables como medio de pago en los establecimientos particulares, libremente elegidos por el usuario. En consecuencia, deberá incrementarse y consolidarse los sistemas, ya en marcha, que tienen por objeto determinar con exactitud quiénes son las personas que necesitan de subsidios estatales directos para tener acceso a los distintos tipos de prestaciones sociales.

Aspectos Políticos y Administrativos

El Estado debe prever los mecanismos para fortalecer la independencia y despolitización de las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado, creando nuevos vehículos de auténtica participación social. El Estado deberá propender a que dichas sociedades no agoten su función en meras reivindicaciones, sino que las soluciones y peticiones se enfoquen con un sentido práctico y técnico.

La regionalización es otro aspecto que deberá estimular el Estado como una fórmula de elevar los niveles de desarrollo de todas las regiones del país. Como todo proceso gradual, la regionalización deberá evolucionar desde una mera desconcentración funcional,

territorial y administrativa a una efectiva descentralización.

A fin de poner en marcha la reforma administrativa, el Estado deberá ir reduciendo gradualmente su tamaño, como consecuencia de la redefinición planteada de las funciones del Estado.

Dado que el éxito de las nuevas estructuras, funciones y procedimientos dependerán en gran medida del personal que forme parte de la Administración Pública, el Estado debe prever un mejoramiento de sus rentas y capacitación adecuada.

Asimismo, el Estado deberá incentivar al máximo la participación de los administrados en todos los niveles (regionales, provincial y comunal), con miras a perfeccionar la desburocratización y eficiencia de la Administración.

En suma, se prevé la consolidación en Chile de un estado de derecho, basado en la libertad individual y en la protección de la propiedad particular, sin más limitaciones que la sana convivencia y el interés público. Estos postulados se complementan con un sistema de responsabilidad, en el que, sobre la base de las reales posibilidades del país, y sin seguir ciegamente consignas ideológicas la Nación avanza, apoyada en la iniciativa y el esfuerzo de los chilenos, hacia un mañana más justo, en el que se erradique la pobreza extrema, dentro de un marco, se reitera, de respeto por el individuo y de armonía social.