

CENTRO DE DOCUMENTACION
E INFORMACION DEL CO.AP.

POLITICAS DE LA COMISION NACIONAL
DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

* * * * *

INDICE

I.	INTRODUCCION	Página
1.	La Reforma Administrativa, uno de los grandes objetivos del Gobierno de Chile.	1
2.	Creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa	2
3.	Diagnóstico de la Administración Pública y definición de primeras políticas y directivas técnicas.	4
4.	La Nueva Institucionalidad y el proceso de modernización y Reforma Administrativa.	6
5.	Rol de la Administración Pública en la Nueva Institucionalidad.	7
II.	POLITICAS GENERALES	
1.	Adecuación de la Administración Pública en su tamaño, estructuras, funciones y su despliegue territorial.	9
2.	Delimitación de las funciones de Gobierno, de administración u operativas, jurisdiccionales y rol empresarial del Estado.	12
3.	Fortalecimiento del nivel local	14
4.	Agilización de la gestión administrativa del Estado	16

III. POLITICAS ESPECIFICAS

Página

1. Acercamiento territorial de las prestaciones de los Servicios Públicos al usuario. 18
2. Institucionalización de un Sistema de Personal. 19
3. Capacitación Funcionaria. 21
4. Sistemas de control interno de gestión netas y resultados. 23
5. Sistemas de apoyo para la toma de decisiones. 25
6. Perfeccionamiento de los sistemas de información. 27
7. Desburocratización o micro-reforma funcional. 28

IV. CONCLUSIONES

POLITICAS DE LA COMISION NACIONAL DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA

I. INTRODUCCION.

1. La Reforma Administrativa, uno de los grandes objetivos del Gobierno de Chile.

La Reforma y Modernización-Administrativa del Estado constituyó y constituye uno de los grandes y prioritarios objetivos del Gobierno de Chile.

El interés del Gobierno en relación con la Reforma Administrativa se manifiesta desde sus inicios, al dictarse el 26 de Octubre de 1973 el D.L. N° 98 que declaró en reorganización todos los servicios de la Administración Pública. Esta decisión involucró mucho más que meras reorganizaciones puesto que la Resolución de Gobierno fué la de operar un cambio profundo en las estructuras, funciones y actitudes prevalecientes en la Administración.

Posteriormente, en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, en Marzo de 1974, al referirse a la Nueva Institucionalidad, se expresó "Punto capital de esta Nueva Institucionalidad será la descentralización del poder, tanto en lo funcional como en lo territorial, lo cual permitirá al país avanzar hacia una sociedad tecnificada y de verdadera participación social". El mismo documento, al referirse a los Valores y Estilos del Nuevo Régimen, señaló como valor fundamental "la restitución del carácter apolítico de la Administración Pública" agregándose que "se propenderá a través de una profunda reforma de la Administración Pública a convertir a ésta en una carrera o escuela de servicio público, sometida en su generalidad a reglas de prescindencia política tan absolutas como aquéllas que afectan a los miembros de nuestro Poder Judicial".

Vinculado a los conceptos anteriores, cabe señalar que los principios de libertad individual y de mantenimiento de la paz social son las obligaciones básicas de un Estado,

como el chileno, servidor de las personas, cuya finalidad última consiste en crear un conjunto de condiciones que permitan a todos y cada uno de los habitantes del país alcanzar su plena realización personal, no sólo en lo material sino también en lo espiritual, cultural y moral.

El cumplimiento de los señalados principios, requiere "como pilar fundamental, de una Administración del Estado racionalizada, moderna y funcional, depurada de todo influjo político-partidista, y en la cual el espíritu de servicio público y la eficiencia sean sus rasgos distintivos". (Objetivo Nacional del Gobierno de Chile).

2. Creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

El esquema del Gobierno iniciado el 11 de Septiembre de 1973, conlleva la proyección hacia el futuro de un régimen con metas claramente definidas y estables, encuadradas en formas jurídicas que aseguren una efectiva legitimidad de la acción en todos los campos de la vida nacional con el objeto de alcanzar, equilibradamente y en el menor tiempo posible, un adecuado desarrollo político, económico y social de Chile.

Para tal fin se efectuaron estudios y apreciaciones que permitieron advertir la urgente necesidad de revisar la organización de la Administración del Estado y de sus estructuras, con el objeto de mejorar la gestión administrativa mediante métodos y sistemas racionales, que aseguren una alta productividad y optimización de las tareas de gobierno.

Las señaladas necesidades determinaron la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa

(CONARA), organismo encargado de asesorar al Presidente de la República en la conducción de una reforma administrativa integral, destinada a adecuar la organización estructural, funcional y territorial de la Administración Pública a esquemas modernos, que garanticen el logro de los objetivos nacionales del Gobierno de Chile mediante un accionar cuyos caracteres de eficiencia, racionalidad y economía aseguren el éxito de su gestión.

Para el cabal cumplimiento de tales objetivos, este organismo requirió ser creado en el más alto nivel, con carácter interdisciplinario y dotado de amplias facultades e independencia para orientar el proceso de reforma. Fue así, como el 17 de Diciembre de 1973, la Junta de Gobierno de la República de Chile aprobó el D.L. N° 212, que creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) cuyas características y objetivos se han señalado someramente.

Posteriormente, con fecha 4 de Enero de 1978, se dictó y entró en vigencia el D.L. N° 2.093, que convirtió a CONARA en un Servicio Público dependiente directamente de la Presidencia de la República, la dotó de una Planta de Personal y le añadió otras funciones, entre las cuales cabe destacar la representación oficial del Gobierno ante organismos internacionales de Reforma Administrativa. En esta virtud, es miembro de la Comisión Latinoamericana de Administración para el Desarrollo (CLAD), que presidió durante los años 1975-1976, y ha suscrito además, Convenios bilaterales en materias de su especialidad, con diversos países de América y de Europa.

3. Diagnóstico de la Administración Pública y definición de primeras políticas y directivas técnicas.

Para el cumplimiento de la finalidad que determinó su creación, CONARA debió efectuar los análisis y estudios necesarios que le permitieron definir políticas y establecer principios y directrices para la Reforma Administrativa.

Como primera tarea, se efectuó el diagnóstico de la Administración Pública Chilena en 1973, determinándose que existía a esa fecha :

- Sobredimensionamiento, tanto en sus estructuras como en sus dotaciones;
- Exceso de facultades intervencionistas, que limitaban el ámbito de acción privada o afectaban su funcionamiento;
- Concentración funcional y territorial de poder en autoridades de alto nivel radicadas en la capital nacional;
- Concentración en la capital del país, de recursos humanos, financieros y materiales, de actividades administrativas y de prestaciones de servicios;
- Ausencia de un sistema coherente e integrado de administración de personal y de un régimen jurídico-funcional que permitiera disponer de personal altamente calificado para la función pública;
- Sistemas de control formalistas, generalmente de carácter previo, que afectan la oportunidad de la gestión, restringen la iniciativa y no favorecen el cumplimiento de los objetivos ni el dinamismo de la gestión;
- Excesiva legislación administrativa, tanto substantiva como orgánica y procesal, e imprecisión en la vigencia de la misma, originada en derogaciones tácitas y orgánicas que no permiten determinar claramente la norma que rige una materia o lapso determinado.

Con estos antecedentes, la Reforma Administrativa se orientó y definió sobre la base de una filosofía que permitió a CONARA establecer un conjunto de principios y directivas técnicas que guardan estrecha armonía con la Declaración de Principios y con el Objetivo Nacional del Gobierno de Chile, recogidos hoy en la nueva Constitución Política de la República, aprobada en el referendun del 11 de setiembre de 1980.

En este contexto, se formularon y desarrollaron postulados y principios básicos para la Reforma Administrativa.

En virtud del principio de subsidiariedad se postuló que el Estado sólo debe asumir aquellas actividades operativas que el sector privado, una vez otorgadas las condiciones necesarias, no tenga interés o capacidad de realizar directamente y que los niveles superiores no deben inmiscuirse en las facultades propias de los niveles inferiores, salvo que condiciones excepcionales así lo exijan.

Se determinó, también, que el principio de descentralización de poder, en íntima relación con el de subsidiariedad, conlleva la descentralización administrativa orientada a radicar suficientes facultades, recursos humanos y materiales en los niveles político-administrativos regionales, provinciales y comunales.

Por aplicación del citado principio corresponde tras pasar las funciones no intrínsecamente propias del Estado a las entidades privadas porque, de acuerdo a todo lo dicho, la verdadera libertad individual consiste en la entrega de la real capacidad de decidir autónomamente su propio destino a la comunidad y, en este esquema las sociedades intermedias han de tener una efectiva participación en la toma de decisiones y en la correspondiente gestión para su concreción.

En concordancia con los principios y estrategias de Gobierno, se establecieron, además, como objetivos complementarios :

- La desburocratización administrativa;
- La sistematización y simplificación de la legislación administrativa;
- La clara separación de las funciones de Gobierno, de Administración y del rol Empresarial Subsidiario del Estado y,
- La reducción del aparato público a sus justas proporciones, de acuerdo al nuevo rol definido para el Estado de Chile y a la aplicación del nuevo modelo de desarrollo, en el que el sector privado es el motor dinamizador.

4. La Nueva Institucionalidad y el proceso de modernización y Reforma Administrativa.

Definida la Nueva Institucionalidad del Estado de Chile en la Constitución Política recientemente aprobada, la estructura general de la Administración queda configurada en sus principios orientadores y en sus bases generales.

Los principios fundamentales en que se basa la Nueva Institucionalidad, de subsidiariedad y de economía social de mercado. En virtud de estos, la Nueva Institucionalidad se orienta hacia la construcción de una nueva sociedad, más fuerte, más sana, más libre, activa y participante, dentro de un Estado que ajusta su esquema a las exigencias y posibilidades de esta nueva sociedad. A su vez, la Administración del Estado requiere adoptar un modelo semejante.

La Nueva Institucionalidad, además, establece otros principios básicos, cuales son : la plena libertad del ser humano en materias económicas y culturales, cuya incidencia en el desarrollo de la nación no puede desconocerse; en el mantenimiento estricto del orden social, que impide toda acción perturbadora de tal desarrollo y del orden público; en la exclusiva e indelegable radicación de las funciones de gobierno y de dirección del Estado en sus máximas autoridades y su consiguiente responsabilidad en la conducción de las Relaciones Exteriores y en el afianzamiento efectivo de la Seguridad Nacional, externa e interna y en el otorgamiento, a través de organismos públicos, de prestaciones de servicios inherentes o propios del Estado y de aquéllas que éste asuma por razones de subsidiariedad.

Los conceptos anteriormente expuestos indican que la Reforma Administrativa, en esta etapa, manteniendo en sus líneas fundamentales el proceso ya cumplido, deberá adoptar una nueva perspectiva, integral e integrada, sobre la base de una visión de organización administrativa de carácter global.

5. Rol de la Administración Pública en la Nueva Institucionalidad.

La Administración Pública, en la realización de sus funciones propias de carácter político-administrativas requiere, dentro del contexto de la actual Constitución Política, de órganos, instituciones y funcionarios capaces de :

- Identificar las necesidades económico-sociales de los diferentes sectores y regionales de la comunidad nacional;

- Traducir estas necesidades en la prestación de servicios o poner en funcionamiento mecanismos que aseguren la prestación de éstos para satisfacer, adecuada y oportunamente, las necesidades individuales o colectivas;
- Proteger los superiores intereses y valores de la persona, del Estado y de la sociedad;
- Para ello, la Administración Pública, apta para recibir y procesar las demandas de la colectividad nacional, deberá tener la capacidad de poder formular:
 - Políticas, normas y la consecuente evaluación para reglar, atender y movilizar a las personas naturales o instituciones que integran los diferentes sectores de la sociedad chilena;
 - Organizar y movilizar los recursos humanos, materiales y financieros del Estado, destinados a satisfacer los requerimientos de la comunidad nacional, de segmentos de la misma, de las colectividades territoriales y de los individuos.

En otro orden de ideas, las anteriores características obligan a la Reforma Administrativa a enfocar la participación de la comunidad nacional en los siguientes sentidos :

- Capacidad de recepción o aceptación de los requerimientos fundados de los organismos de Gobierno y Administración Nacional, Regional y Local;
- Capacidad de concebir la paulatina y gradual participación de la comunidad en la toma de decisiones de instituciones que operan en el campo de las prestaciones sociales, y acercamiento territorial de éstas al usuario.

II. POLITICAS GENERALES.

Orientada en el Diagnóstico de la realidad nacional, especialmente de la Administración del Estado, en los principios y directivas técnicas para la reforma y modernización administrativa, en el estudio de las necesidades del país y de su potencial y dentro del marco dado por la Nueva Constitución Política de la República, para la prosecución de tareas CONARA ha definido políticas generales y específicas y ha determinado los medios necesarios para instrumentalización.

1. Adecuación de la Administración Pública en su tamaño, estructuras, funciones y su despliegue territorial.

El Estado no tiene por finalidad reducir la esfera de libertad de la iniciativa personal de los particulares. Por el contrario, tiene por misión asegurar, en este campo, la más vasta amplitud posible. Lo reconoce así la actual Constitución Política, en su artículo 19°, N° 21, al asegurar a todas las personas "el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica" siempre que ésta, naturalmente, no atenta contra la moral, el orden público o la seguridad nacional y que tal actividad se ejerza conforme a la ley.

En otro orden de ideas la aplicación del principio de subsidiariedad exige dejar al Estado, además de las funciones de coordinación general, sólo aquellas actividades que le corresponden indeclinablemente, como lo es la de gobernar y la de otorgar a la comunidad, mediante los servicios públicos, aquellas prestaciones que por su naturaleza son propias del Estado y excepcionalmente en los casos en que los cuerpos intermedios o la comunidad no estén en condiciones de cumplirlas, o cuando por su importancia y trascendencia no resulte aconsejable dejar-

las entregadas a la actividad privada.

Es por las antedichas razones que el Estado retendrá integralmente sus funciones de gobierno, consis - tentes en formulación de políticas, dictación de normas, evaluación y coordinación general pero, en el ámbito propiamente ejecutivo u operativo sólo conservará aquellas funciones que no sean propias del sector privado por su naturaleza como, asimismo, aquéllas en que este sector, luego que se hayan dado todas las condiciones razonables para que las asuman, no las hayan desarrollado o no existan evidencias de que las asumirán en un plazo razonable y, finalmente, aquéllas a cuyo respecto, por su carácter estratégico se adopte la decisión política de mantener la participación estatal en el nivel que se defina.

La aplicación de estos postulados conlleva la disminución del tamaño de la Administración del Estado por el traspaso al sector privado de funciones y actividades impropias del quehacer natural de aquel. Al mismo tiempo, aumenta la eficacia y eficiencia de la gestión del Estado, permitiéndole centrarse en sus funciones propias.

La Nueva Constitución entrega expresamente a la ley la tarea de promover la desconcentración regional de los Ministerios y los Servicios Públicos, estableciendo los procedimientos que aseguren su debida conducción. Esta tarea se ha cumplido ya en parte importante a través de la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales a lo largo del país.

Pero, para CONARA, el principio esencial en que ha de fundarse la Administración dentro de la Nueva Ins - titucionalidad, es la descentralización. De ahí que la Carta Fundamental, junto con consagrar la calidad de Estado Unitario que Chile ha tenido casi sin interrupción desde los inicios de su historia, establece que la ley

propenderá a que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada. En otras palabras, los órganos administrativos descentralizados no estarán subordinados jerárquicamente a ningún otro ente administrativo, si no que reciben sus atribuciones directamente de la ley.

Por medio de estos mecanismos -descentralización y desconcentración- se busca estructurar una administración participativa, en que las decisiones no se encuentren radicadas exclusivamente en los órganos superiores. Los órganos inferiores deben, también, participar en las resoluciones para hacer más estrecho el contacto entre la administración y los administrados, para dinamizar esta actividad y para reservar las mejores energías de los órganos centrales en la decisión de los grandes asuntos del Estado.

La política referida precedentemente requiere de una ley que sirva de marco de referencia para dar unidad y coherencia a la organización y funcionamiento de la administración, ley a la cual la actual Constitución Política ha dado el rango de orgánica-constitucional.

Para este efecto, CONARA ha preparado el respetivo proyecto de ley que regulará genéricamente tanto las funciones de los diversos órganos y autoridades del Estado como los principios básicos relativos a los servidores públicos.

El proyecto se ha elaborado teniendo como marco de referencia las tres ideas matrices que orientan la Reforma Administrativa: subsidiariedad, sectorialización y regionalización.

El proyecto concibe a la Administración con una estructura bastante simple y de dimensiones apropiadas para sus verdaderos fines, flexible para adecuarse a las

exigencias que plantee el principio de subsidiariedad y para entrar en fructífera interrelación con el área privada, tan amplia y rica en posibilidades.

Sin embargo, la dictación de la referida Ley de Bases de la Administración Pública no basta, por sí sola, para transformar la Administración Pública en la herramienta eficiente que permita la aplicación integral del principio de subsidiariedad y que sirva al Gobierno de real instrumento en la búsqueda del bien común.

Es indispensable, también, la modernización de la legislación de la Administración del Estado. Para este fin se precisa de una legislación orgánica aplicable a diversos entes del Estado, en la que se determine, precise y encuadre su accionar dentro de los principios anteriormente enunciados impidiendo, tanto las medidas intervencionistas, paternalistas, discrecionales y discriminatorias como, también, las duplicidades, interferencias y superposiciones entre las funciones de los organismos públicos.

2. Delimitación de las funciones de gobierno, de administración u operativas, jurisdiccionales y rol empresarial del Estado.

Los principios de la Nueva Institucionalidad y las directivas técnicas de modernización administrativa, obligan a determinar y delimitar las funciones esenciales de los organismos de la Administración radicando en ella, claramente, aquéllas que les son propias y eliminando otras, que les son ajenas por corresponder a otros Poderes del Estado o que, por aplicación del principio de subsidiariedad, no corresponde a la actividad del Estado.

La Función Gobierno es propia del Estado por su naturaleza misma y será ejercida por las autoridades, que la Constitución y la Ley establezcan, dentro del ámbito de las facultades asignadas. Consiste en la formulación de políticas, dictación de normas, evaluación del cumplimiento de los grandes objetivos nacionales y acciones de coordinación general.

La Función Administrativa u operativa consiste en la ejecución de las políticas, la aplicación de las normas e instrucciones y la prestación de servicios a la comunidad. Esta actividad sólo será asumida por el Estado cuando el sector privado o las organizaciones intermedias entre éste y el individuo, no pueden cumplirlas eficientemente.

La Función Administrativa que ejerza directamente el Estado se desconcentrará regionalmente, reservando al nivel central sólo aquellas actividades que las instancias regionales no puedan cumplir adecuadamente. Los servicios deberán radicarse, principalmente, en el ámbito local o comunal, en contacto inmediato con la comunidad y con participación activa y directa de los propios usuarios.

La Función Jurisdiccional estará radicada, por principio, en los tribunales que integran el Poder Judicial y la Administración activa no podrá resolver contiendas o aplicar sanciones sino cuando, excepcionalmente, lo disponga la Ley. La autoridad administrativa sólo debe limitarse a denunciar la infracción a los Tribunales de Justicia a quienes corresponderá resolver al respecto.

El Rol Empresarial del Estado será, igualmente, de carácter excepcional, cuando una ley de quorum calificado lo autorice expresamente y, en este caso, las empre

Las estatales deberán quedar sometidas a las normas de Derecho Común aplicables a los particulares, sin beneficios, franquicias, o privilegios de ninguna especie, salvo el caso de que una ley, también de quorum calificado, las establezca especialmente.

La materialización de las ideas precedentemente expresadas encuentran su concreción en las disposiciones de la futura Ley de Bases de la Administración Pública y en las leyes orgánicas de los diversos organismos y servicios públicos.

3. Fortalecimiento del nivel local.

Para dar cumplimiento a uno de los postulados de la Declaración de Principios del Supremo Gobierno de Chile, referido a restituir a los Municipios el papel trascendental e insustituible que les corresponde como vehículos de organización social, devolviéndoles su carácter de entidad vecinal al servicio de la familia y del hombre, incompatible, por tanto, con la politización a la cual se les había arrastrado, y en concordancia con el pensamiento del Presidente de la República, CONARA plantea un mayor fortalecimiento del nivel comunal o local mediante :

- La modificación profunda del actual régimen jurídico de las municipalidades, que contenga normas más flexibles, simples y explícitas para reforzar su acción directa ante la comunidad;
- La redefinición de las funciones municipales, despojándolas de su frondosidad actual, para precisarlas y concretarlas, delimitando el campo de acción municipal frente a los servicios públicos, con los cuales muchas

veces aparece superpuesto o duplicado.

- Dar verdadero sentido a la autonomía municipal, otorgando a las municipalidades el máximo de iniciativa, libertad de acción y espíritu gerencial;
- Propender, mediante las correspondientes modificaciones legales, a la radicación en las municipalidades de las funciones actualmente asignadas a otros servicios públicos, aparte de aquéllos cuya administración ya ha sido traspasada;
- 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 ésta puedan atender eficientemente, como una forma de disminuir la burocracia en procura de una más eficiente y oportuna prestación de servicios a la población local;
- Perfeccionar los organismos de participación, aumentando su ámbito de acción y asegurando la continuidad de su labor. Reordenar el Consejo Comunal mediante su integración de acuerdo con el mandato constitucional.

Para la materialización de los mencionados propósitos, CONARA ha elaborado un nuevo proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades, cuyas disposiciones permiten satisfacer dichas finalidades.

La sola nueva Ley de Municipalidades no es bastante para el fortalecimiento del nivel local. Corresponde al Alcalde coayudar a tal fin procediendo a la implementación de su respectivo Municipio, utilizando desde ya los instrumentos legales y reglamentarios recientemente en vigencia y dictados para el cumplimiento de este preciso objetivo.

En relación con la participación de la comunidad, el Alcalde habrá de estudiar y proponer nuevas formas de participación de ésta en el nivel local, proyectando al Municipio como núcleo de participación y responsabilidad ciudadana para la solución eficaz de sus problemas más directos.

4. Agilización de la gestión administradora del Estado.

A pesar de los esfuerzos de las autoridades de Gobierno, no ha podido corregirse su forma significativa la acentuada tendencia burocrática de la Administración cuyos procedimientos, largos y engorrosos, disposiciones legales obsoletas, multiplicidad de trámites, formalismos excesivos, técnicas anticuadas, desinterés de los funcionarios, múltiples controles previos entorpecen y retardan su acción, con grave daño a la comunidad y a los objetivos nacionales.

La problemática planteada requiere de diversas líneas de acción para lograr una eficiente y oportuna toma de decisiones, implementación de procedimientos ágiles y expeditos, mecanismos de control de cumplimiento de objetivos, eficiencia y resultados, al mismo tiempo que de capacitación funcionaria.

En virtud de las medidas que se deben adoptar, en todos los niveles, se puede transformar la Administración Pública en un instrumento moderno y adecuado para la aplicación de políticas y proyectos de Gobierno.

La agilización de la gestión administrativa puede lograrse mediante: la racionalización y perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos administrativos adaptándolos a normas técnicas, la modernización de las leyes sustantivas y la intensificación de la capacita-

ción técnica de los funcionarios públicos.

Estas acciones permitirán obtener un adecuado logro de los cometidos de los organismos del Estado, una conveniente eficacia en un funcionamiento, un óptimo rendimiento de sus recursos y un expedito servicio a la comunidad.

En relación con los procedimientos que utiliza la Administración, CONARA ha estimado esencial la simplificación de éstos, para lo cual estudió y elaboró, con la colaboración de un conjunto interdisciplinarios de expertos, un proyecto de Ley General de Procedimientos Administrativos que sienta las bases, ágiles y simples, para la gestión de la Administración.

III. POLITICAS ESPECIFICAS.

1. Acercamiento territorial de las prestaciones de los Servicios Públicos al usuario.

La señalada política tiene como objeto hacer más accesibles, en el espacio, las prestaciones que los Servicios Públicos entregan a los usuarios, con el fin de satisfacer, oportunamente y eficazmente, las necesidades de la población. Este acercamiento de los servicios en el territorio permite a los habitantes de los lugares alejados de la capital regional o provincial obtener, en un lugar cercano a los de su vivienda, prestaciones esenciales mínimas en materias, fundamentalmente, de educación, de salud, de recreación y otros.

En un primer intento, CONARA estimó factible la localización de servicios en los niveles provinciales. En un acabado estudio se ha podido apreciar que el nivel idealmente más adecuado para la prestación de servicios, cuando su escala de operación lo permite, es el comunal por cuanto acerca sus prestaciones a los usuarios y facilita la participación y el control directo de éstos. De consiguiente debe tenderse a la transferencia de la administración de los servicios, radicando en las municipalidades el mayor número posible de la operación de éstos.

La actual ley de rentas municipales, (D.L. N° 3067) y su reglamento complementario (DFL N° L-3.063), han permitido trasladar ya al ámbito local la administración de numerosos establecimientos de enseñanza básica y media en numerosas comunas del país.

Similares expectativas pueden explorarse en el campo de la salud, principalmente a partir del traspaso de postas de primeros auxilios y otros centros de salud,

que se está llevando a efecto en forma gradual a fin de no producir quiebres o paralizaciones en la prestación de estos servicios.

Esta línea de acción en el ámbito educacional y de salud es el inicio de una labor que puede ser mucho más amplia y diversificada, que deberá realizarse en este período de consolidación institucional, traduciéndose en tareas relativas a educación de adultos, capacitación para las actividades relevantes de la comuna, rehabilitación, becas, entre otras.

Si bien el énfasis se ha puesto en dos sectores tan relevantes, como lo son educación y salud, en un futuro inmediato se estima que otros servicios deberán seguir esta senda, especialmente en materias relativas a vivienda, empleo, protección a los menores y a la ancianidad y, en particular, deportes y recreación.

2. Institucionalización de un Sistema de Personal.

Otra de las políticas específicas se refiere a la institucionalización de un Sistema de Administración de Personal.

Los servidores públicos constituyen uno de los principales recursos con que cuenta el Estado para el logro de sus objetivos y, como tal, debe ser adecuadamente administrado con el propósito de obtener un rendimiento aceptable.

Sin embargo, por estar compuesto por seres humanos constituye un recurso de características especiales que los diferencian de los demás. Por tal razón, una administración de personal enfocada técnicamente no

sólo debe ocuparse del desempeño del empleado sino, también, de su satisfacción personal a través de una correcta política en materia de motivación.

La Constitución Política vigente en su artículo 38° establece una política general en materia de personal al declarar que "una ley orgánica constitucional..... garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico en que deba fundarse y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella, como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes".

Para institucionalizar esta política general se requieren dos instrumentos básicos que son un Estatuto Administrativo, que regule las relaciones entre los funcionarios y el Estado y una Oficina Nacional de Personal, que garantice el cumplimiento de los principios técnicos de la carrera funcionaria.

Para ser coherente con la política que orienta la Reforma Administrativa, la implantación del Sistema de Personal deberá respetar los principios de subsidiariedad y de descentralización.

De acuerdo a ello se ha concebido el Sistema de Personal con un órgano central, normativo y controlador, y unidades sectoriales y regionales, con funciones ejecutoras. A su vez, estas últimas funciones pueden ser confiadas, en forma subsidiaria, a organismos especializados, públicos o privados, en la medida en que ésto sea aconsejable.

Para los efectos de la implantación del Sistema de Personal, CONARA ha elaborado un proyecto para la creación de una Oficina Nacional de Personal.

Los parámetros que han regulado la elaboración del proyecto reflejan la tendencia observada en la mayoría de los países en el sentido de introducir criterios altamente tecnificados en la administración del personal público.

Esta nueva entidad se denominaría Oficina Nacional de Personal y Bienestar, y tendría por objeto velar por la aplicación de los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse la carrera funcionaria asegurando tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento del personal.

Las funciones que cumpliría este organismo consistirían en proponer normas y dictar instrucciones de carácter técnico; controlar luego su cumplimiento y llevar el registro de los funcionarios de la Administración Pública.

Le correspondería, además, coordinar las Oficinas de Personal sectoriales y regionales; aprobar los cursos de capacitación para los funcionarios públicos y realizar estudios e investigaciones en materia de personal.

3. La Capacitación Funcionaria.

La aplicación de las políticas de CONARA, -generales y específicas- ha hecho que se considere a la capacitación de los funcionarios como un recurso esencial para lograr una Administración Pública racionalizada, moderna y funcional, en la cual es espíritu de servicio público y su alto nivel de eficiencia y eficacia sean, entre otros, sus rasgos distintivos.

En el contexto señalado, el servidor público debe ser un calificado exponente de servicio a Chile, exigiéndosele y estimulándosele en consecuencia. Desde esta perspectiva, se ha puesto en evidencia que para poder contar con este tipo de funcionario, es imprescindible que a éste se le ofrezcan efectivas oportunidades de capacitación dado que, por una parte, con el proceso de Reforma Administrativa no se obtendrán las transformaciones positivas y dinámicas que supone dicho proceso si no se cuenta con funcionarios capacitados para entenderlas, compartirlas y llevarlas a efecto y, por otra, que en rigor, toda persona sólo puede asumir y desempeñar adecuadamente labores que estén en concordancia con su nivel de capacitación.

En lo referente al estudio para establecer el Sistema Nacional de Capacitación, este año se están iniciando un estudio sobre los Recursos Humanos del Sector Público y otro, más amplio, para determinar la Demanda de Capacitación de la Administración Pública.

El primero de dichos estudios tiene por finalidad obtener información básica sobre los funcionarios públicos (datos personales, situación ocupacional actual, trayectoria ocupacional y perfil ocupacional), a fin de diseñar las políticas de Administración de Personal, dentro de la cual está incluida la capacitación.

El segundo estudio pretende diseñar o implementar técnicamente un Modelo Metodológico para establecer las necesidades y programar acciones de capacitación.

Atendiendo al propósito de que las acciones de capacitación destinadas al servidor público se planifiquen y ejecuten dentro del contexto de una organización que les permita ser operativa y poder contar con una administración eficiente y eficaz, se encuentra en estudio

el Pre-Diseño de Sistema Nacional.

El Pre-Diseño del Sistema considera una Institución Eje, la Oficina Nacional de Personal y Bienestar que como organismo del gobierno, de alto nivel, formularía las políticas y dictaría las normas para orientar las acciones de este tipo de capacitación. Estas, aplicando los principios de subsidiariedad y descentralización, serían ejecutadas por entidades del Sector Privado y, sólo en algunos casos calificados, por los Ministerios y Servicios.

Es de interés hacer notar que el establecimiento de este Sistema, en términos que permita orientar y controlar la calidad de la capacitación que se realice en el país en el campo señalado, haría posible compatibilizar las características cuantitativas y cualitativas de la oferta y la demanda.

4. Sistemas de control interno de gestión metas y resultados.

El control, es, una función administrativa esencial en todo nivel, consiste en el examen de hechos o actividades y la evaluación de los mismos en relación a normas que le han precedido, constituyendo un medio para conseguir la mejor marcha de la entidad y la obtención eficaz y eficiente de sus objetivos.

El control puede calificarse al mismo tiempo de actividad complementaria y preparatoria de las demás funciones. Es complementaria, porque de nada serviría la elaboración de planes o programas, ni la emanación de órdenes, si su desarrollo o su cumplimiento, respectivamente, no fuese sometido a un examen tendiente a determinar si las actividades realizadas se ajustan o no y en qué medida a lo previsto u ordenado; es preparatoria en re-

lación a las demás funciones administrativas en tanto proporciona información válida para que, en lo sucesivo, dichas funciones se realicen de un modo más correcto y apropiado.

La aplicación del control requiere la existencia previa de programas, órdenes, normas o reglas aplicables a los hechos controlados si faltan estos elementos el control dejaría de ser tal para convertirse en simple vigilancia.

El control moderno de gestión se diferencia esencialmente del control jurídico-financiero que tradicionalmente viene llevando la Contraloría General de la República en los siguientes aspectos :

- El control jurídico-financiero es externo al organismo y previo a la ejecución, trata de impedir la arbitrariedad y discrecionalidad de los administradores; se orienta hacia los aspectos procedimentales y formales y su aplicación tiende a uniformizar y sujetar a patrones comunes.

- El control de gestión es interno del organismo y coetáneo a la ejecución, para ser utilizado como instrumento diario de dirección; se orienta hacia la eficiencia; pone énfasis en la evaluación de resultados y difiere en su aplicación (intensidad y objeto) de una institución a otra.

Ambos controles se complementan mutuamente pero deben ser llevados a cabo por mecanismos independientes entre sí ya que varía la filosofía que los orienta. Mientras el control jurídico-financiero es "defensivo" porque disminuye el riesgo de arbitrariedad (retroalimentación negativa), el control de gestión es "adaptativo" porque tiende a acomodar la actuación del sistema a las demandas de medio ambiente (retroalimentación positiva).

Con el objeto de hacer menos burocráticas y centralizadas las acciones del control, es necesario contar con un cuerpo doctrinario que sistematice los aspectos relacionados con esta actividad, para que los servicios puedan tener un marco de referencia y guía que les permita proteger sus bienes, asegurar el grado de confianza de la información que precisan los administradores para adoptar decisiones, promover la eficiencia operacional e impulsar la adhesión a las políticas establecidas por y para la Institución.

Frente al control tradicional chileno limitado únicamente al aspecto financiero y legal aparece como indispensable el establecimiento de sistemas o mecanismos de control integral, gerencial o de eficiencia que comprueben en pie de igualdad con el jurídico-financiero, todos los demás aspectos involucrados en el proceso administrativo, a saber: control de metas objetivos o resultados; control de la utilización de los recursos (materiales-humanos) tanto en su legalidad como en su eficiencia y control de la organización formal.

En virtud de lo expuesto, CONARA ha iniciado trabajos destinados al estudio y proposición de un " Sistema de Control Operativo de la Administración Pública " dependiente del Presidente de la República.

5. Sistemas de apoyo para la toma de decisiones.

Los sistemas de apoyo son fundamentalmente servicios de asesoría a diferentes niveles de decisión. Están subordinados jerárquicamente al Presidente de la República, siendo sus principales funciones las de asesorar, informar, supervisar, etc.

Entre los sistemas de apoyo técnico para la toma de decisiones, el modelo de Reforma Administrativa seguido por CONARA incluye, como más importantes, los de planificación, modernización administrativa, sistemas de información, control de gestión, y los referidos a los recursos humanos, materiales y financieros.

La política principal que orienta los estudios sobre estos sistemas parte de la idea de que deben constituir un conjunto orgánico que funcione en forma coordinada y armónica. Ejemplos de este propósito lo constituye la creación a nivel regional y sectorial, respectivamente, de las SERPLAC (Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación) y de las OPLAP (Oficinas de Planificación y Presupuesto).

Hoy día, los altos dirigentes se sienten imposibilitados para controlar, tan eficientemente como quisieran, los problemas que plantea una sociedad dinámica y exigente sino se moderniza suficientemente los mecanismos administrativos a su disposición. Para ello, necesitan rodearse de unidades inmediatas que amplíen su capacidad de tomar decisiones y de actuar rápidamente frente a las circunstancias cambiantes del medio ambiente tanto a corto plazo como a largo plazo.

Si se repasa el contenido típico de las funciones de alta dirección encontraremos que actividades tales como formulación de políticas, elaboración de planes y adecuación de instituciones, son de vital importancia para el buen éxito de los procesos de toma de decisiones. De aquí la conveniencia de contar con apoyo permanente y técnico que fortalezca la toma de decisiones en los niveles claves de las grandes organizaciones.

Características fundamentales en el diseño de sistemas de asesoría de alto nivel son las de dimensión (reducida para evitar su burocratización), flexibilidad (para acomodar su utilización a problemas cambiantes) y heterogeneidad (recurriendo a mecanismos variados para manejar problemas complejos).

Fundadas en las ideas expuestas y complementando los sistemas de asesoría existentes, ya señalados, CONARA ha estudiado las bases de un sistema de asesoría integral al Presidente de la República para la toma de decisiones, diseñado con la suficiente cobertura de funciones en materias de políticas superior, planes y programas tanto a nivel suprasectorial como dentro y fuera de los sectores ministeriales.

En esta asesoría se ha definido la presencia de los sistemas de informaciones, de planificación económica y social, ya existentes, de asesoría política y legislativa y de racionalización administrativa y de personal.

Las bases para la implementación de este sistema se contienen en el proyecto de Ley General de la Administración Pública elaborado por CONARA, el cual se ha hecho referencia anteriormente.

6. Perfeccionamiento de los sistemas de información.

Partiendo de la noción de que gestión (o dirección, o administración, pues a veces se toman como sinónimos) es función de información, resultaría poco coherente intentar organizar los procesos administradores sin mejorar paralelamente sus contenidos o materia prima informativa. En el plano de la racionalidad, la calidad de la información condiciona la calidad de la decisión.

Algo similar sucede a la inversa, pues la interacción entre administración e información es recíproca: es difícil obtener mejor información si no se perfeccionan previamente los canales y medios administrativos por donde fluirá. Por ello, la modernización de los métodos de gestión y de los sistemas de información deben marchar armónicamente.

La preocupación de CONARA se ha venido centrandose en mejorar las instituciones estadísticas, la información contable y los métodos informáticos (computación). La conveniencia de contar con adecuada información estadístico-contable y la utilidad de su manejo económico con tecnología avanzada es algo universalmente aceptado en el marco de una gestión moderna de instituciones públicas o privadas.

7. Desburocratización o micro-reforma funcional.

La voluntad gubernamental tendiente a lograr un cambio profundo en la Administración Pública eliminando las tramitaciones inútiles, la complejidad de los formularios, la duplicidad de funciones, las interferencias, fueron los factores determinantes para la promulgación del D.L. N° 2.345, de Octubre de 1978, dictado por el Supremo Gobierno.

El referido cuerpo legal tuvo como objetivo devolver a los Servicios el honroso ideal portaliano y, además, propender a que el usuario obtenga una oportuna y eficaz satisfacción de sus necesidades públicas sin menoscabar, en forma alguna, los superiores intereses del Estado y de la sociedad.

Con independencia de otras connotaciones que posee el término desburocratización (como supresión de car

gos públicos), el Gobierno de Chile lo interpreta como simplificación y agilización del funcionamiento interno de las entidades del sector público. Se trata pues de racionalizar las funciones administrativas, mejorar los métodos de trabajo y simplificar los procedimientos administrativos.

Aunque al Ministerio del Interior "le corresponde dictar las normas necesarias para la materialización del sistema" requerido para desburocratizar, a CONARA le corresponde diseñar y proponer las medidas técnicas que ello requiera.

La política adoptada para esta micro-reforma funcional vienen aplicándose en dos niveles: uno de tipo global para todo el sector público elaborando un proyecto de ley sobre procedimiento administrativo (que contenga los criterios generales de la actuación administrativa) y otro de tipo específico para ser utilizado por las propias instituciones pública, en sus acciones de modernización interna, propugnando el empleo de técnicas modernas de organización y gestión.

Son objetivos básicos de CONARA en relación con la Desburocratización los siguientes temas respecto de los cuales ha iniciado el estudio y elaboración de las normas correspondientes :

- Proporcionar los medios adecuados para que los usuarios de los Servicios Públicos ejerzan su derecho de petición constitucional;
- Desarrollar en el servicio público las actitudes y aptitudes que se requieren para proporcionar una mejor atención al usuario de los servicios;
- Facilitar al público el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, en relación con la administración pública;

- Considerar la información proporcionada por el usuario para promover el mejoramiento administrativo;
- Generar en el público, mediante acciones concretas, aptitudes favorables y de apoyo al esfuerzo que, en materias de reformas viene realizando el Gobierno;
- Normalizar los documentos que utiliza la administración a fin de lograr la más ágil y oportuna prestación de los servicios y los trámites que la población realiza ante las oficinas públicas.

Asimismo, se ha avanzado en el proceso de desburocratización preparando una encuesta tipo para detectar el número de las Unidades de Organización y Métodos de los organismos de la Administración Pública y los medios de que están dotadas ya que deberían constituir los instrumentos operativos encargados de las tareas de desburocratización.

Con esto se persigue efectuar la revisión de la organización y de los sistemas y procedimientos que tengan relación directa con el público, a fin de incorporar aquellas medidas que permitan su clarificación, simplificación, celeridad y eficiencia.

La estrategia a seguir para su implantación es:

- Formular un inventario y tipificar los servicios de las unidades administrativas y los procedimientos básicos que tienen relación directa con el público;
- Formular diagnósticos en cuanto a los documentos requeridos, los responsables del trámite, la oportunidad en el suministro de los servicios y la revisión de los servicios colaterales.
- Simplificar procedimientos y eliminar trámites innecesarios;

- Plantear nuevos sistemas y procedimientos o reformar los existentes;
- Establecer mecanismos de evaluación que permitan comprobar la eficacia respecto a la agilización de trámites.

IV. CONCLUSIONES

Como corolario de las ideas expuestas, conviene puntualizar un par de nociones centrales.

La primera se refiere al propósito de la Reforma Administrativa como proceso dinámico para la modernización de la Administración de Estado, pues entendemos que modernizar no significa aplicar retoques tímidos, esporádicos y contemporizadores a las instituciones que la experiencia nos demostró se encontraban anquilozadas. Modernizar implica construir, con el esfuerzo de todos, nuevas instituciones capaces de evitar males pasados y de afrontar el desafiante proyecto histórico que lleva adelante el Supremo Gobierno con la colaboración de toda la comunidad.

La segunda idea es la de que no basta crear nuevas instituciones, pues no podemos perder de vista que todo proceso de cambio está permanentemente sujeto a peligros, desgastes e, incluso, errores, si no se mantiene una preocupación vigilante y permanente por el nivel de eficiencia y por la continua readaptación de la Administración del Estado a las cambiantes necesidades de la sociedad.

La modernización debe verse, asimismo, como un proceso permanente- en donde no se trata de modificar las instituciones por modas, caprichos, intereses circunstanciales- sino de evaluación objetiva del comportamiento de las instituciones, creadas o adaptadas, con miras a comprobar si continúan cumpliendo el fin y las funciones que las justificaron.

Y es, precisamente, en este último punto en donde el Supremo Gobierno espera también una valiosísima aportación de todos ustedes. Como futuros dirigentes de nuestras instituciones públicas, están llamados a velar

permanentemente y a adoptar todas las medidas necesarias para que los organismos de la Administración continuen siendo ágiles, reducidos y eficientes, tal como están siendo concebidos de acuerdo a los principios y pautas técnicas que inspiran el proceso de Reforma y Modernización Administrativa.

* * * * *