P R E S I D E N C I A D E L A R E P U B L I C A

CONSEJERIA NACIONAL DE PROMOCION POPULAR

LA ADMINISTRACION DEL ESTADO Y SUS SERVICIOS PUBLICOS

SANTIAGO, 1966

11 M/ 40-25

INTRODUCCION

La concepción del Estado y el desarrollo: la organización del sector público para el desarrollo.

1. La idea de desarrollo, entendido éste como un proceso acelerado, ordenado, sostenido y difusivo de cambio, lleva implícita la ampliación de las perspectivas nacionales. Para concretar estas crecientes espectativas se hace necesario dotar al Estado de intencionalidad precisa enfocada hacia el futuro.

2. La concepción tradicional del Estado ha jugado un papel decisivo en la evolución político-administrativo del país, a través de un dogma constitucional con el que se ha pretendido resolver los problemas fundamentales, sin tener en cuenta las características específicas.

3. La situación actual es la siguiente:

I) El territorio no está incorporado, integrado, debido a la inexistencia de la infraestructura que lo haría útil y accesible a todos los habitantes y al hecho de que no existe una conciencia nacional vigorosa que permita materializar las aspiraciones del pueblo.

II) Grandes estratos sociales están marginados, en la realidad de los procesos político, económico y socio-culturales aunque constitucionalmente tendrían los derechos respectivos. Una parte significativa de la población, no sabe leer y padece de desnutrición y de enfermedades endémicas, y, por consecuencia, mientras perdure tal situación no se puede esperar que se incorpore ese sector de la población al proceso político y a la formación de una conciencia nacional. El retraso, no es solamente político sino debido también a la existencia de condiciones socio-económicas críticamente deficientes.

La Constitución Política está muy influenciada por un extremado formalismo jurídico, predominando en ella una concepción idealista y apareciendo minimizados los aspectos económicos y sociales.

11 H (40-25)

Específicamente la Constitución manifiesta deficiencias en cuanto a los propósitos del Estado moderno, que debería consagrar los principios de su rol activo en la política y distribución socialmente justa de los beneficios del desarrollo, importancia de la planificación estatal para lograrlo, derechos económicos y sociales de la población y derechos y deberes del personal público,etc.

Es importante que los cambios constitucionales se complementen y definan en cambios institucionales y estructurales básicos tales como el régimen de educación pública y las estructuras tributarias, agraria y de comercio exterior, así como la inclusión de regímenes modernos sobre la localización industrial, de tierras, de financiamiento del desarrollo, de la propiedad privada y pública, de la responsabilidad de delitos económicos, del trabajo, la previsión y seguridad social,etc.

Esa nueva inquietud, correspondiente a aquellas crecientes aspiraciones del pueblo, exige una acción rápida, deliberada, enérgica y sistemática del Estado y debe ser manejada por hombres comprensivos y compenetrados de la necesidad de alcanzar ciertos niveles sociales normativos más altos.

Si la expresión formal de obtener un desarrollo acelerado responde a una auténtica y consciente decisión de los estratos del gobierno, se impone la fijación de prioridades que resulta entonces un componente obligado de aquella intencionalidad hacia el desarrollo.

Se impone la búsqueda de mejores procedimientos para el logro de los propósitos de desarrollo y para que las partes componentes del Estado actúen armoniosa y eficientemente en la consecución de metas bien precisas; es decir, que se necesita una compatibilización de las actividades de cada uno de los poderes y de los organismos descentralizados.

El desarrollo socio-económico exige primordialmente, para ser logrado con mayor presteza y eficiencia, acción estatal coordinada e integrada, de todos los poderes del Estado y de sus organismos descentralizados funcional y geográficamente.

Es imperativo conseguir un proceso de modernización que

abarque no solo la concepción y actuación del Estado, sino también la transformación de las actitudes y comportamientos sociales a través de un efectivo proceso de participación.

Deben realizarse los esfuerzos para superar una psicología social negativa que es el reflejo de deformaciones estructurales básicas operadas a través del devenir histórico. Esta superación debiera intentar la formación de líderes y núcleos dinámicos que orienten y sean motores de este proceso de cambio de mentalidad, de actitud, de comportamiento y de estilo de vida.

Definido claramente para qué es que existe el Estado, cuales son sus finalidades últimas y sus objetivos concretos, y adoptados los métodos y decisiones políticas de acuerdo con ese marco, se tendrá que encauzar su actuación hacia el cumplimiento efectivo de aquellas finalidades.

La política de desarrollo exige una disciplina conceptual y de conducta que se plasma a través de un foco central de decisiones nacionales estratégicas y una centralización de la autoridad para coordinar la acción institucional.

Este foco central de decisiones nacionales no puede ser otro que el Poder Ejecutivo, si bien las orientaciones y características generales del plan de desarrollo debieran definirse a través de un proceso legislativo.

El Poder Ejecutivo: Centro de la acción administrativa estatal para el desarrollo.

a) Estructura y procedimientos básicos para la toma de decisiones estratégicas.

Para la toma de decisiones estratégicas es fundamental contar con organización y procedimientos administrativos adecuados y básicos. Por "decisiones" entendemos la elección que se hace entre varias alternativas de acción que tienen ámbito aplicativo nacional y que por lo tanto, tienen prevalencia sobre las decisiones de carácter específico

o institucional; las decisiones estratégicas en última instancia están reservadas al Poder Ejecutivo y en su fase de determinación al Poder Legislativo.

Como la acertada toma de decisiones coadyuda a satisfacer los propósitos del Gobierno y a cumplir la política y los planes generales públicos, es indispensable que existan buenas estructuras y procedimientos administrativos.

El objetivo del desarrollo debe ser la clave para reestructurar la administración pública y en prosecución de ese propósito hay que dar la mas alta prioridad al Poder Ejecutivo.

Los objetivos nacionales deben irse definiendo a nivel político y aunque sean inicialmente formulados a nivel técnico deben tener respaldo total por parte de las instituciones de carácter político y administrativo. No es posible esperar hasta que los planes de desarrollo económico -como esquema técnico y abstracto- estén terminados para formular las bases de una política de desarrollo. Es importante, entonces, que los objetivos ya fijados pasen a jugar un papel significativo en la administración pública, aún cuando el plan esté en proceso de elaboración, pues esto mismo constituirá un medio de comunicación entre los organismos técnicos de planificación y los de apoyo político-administrativos de que ellos necesitan. En este orden de ideas es decisivo: a) el diseño de una política económica definida y clara; b) la toma de decisiones estratégicas fundamentales en relación con aquel diseño; c) la adjudicación de responsabilidades ministeriales y definición de ámbitos; y d) la coordinación interministerial para asegurar un proceso sincronizado en las operaciones de ejecución en cada ámbito.

Desde el punto de vista de las prioridades debe darse primera importancia a las reformas que conduzcan a una transformación completa del Poder Ejecutivo, incluyendo a los organismos descentralizados funcionalmente, debido a que esas reformas van a ser las mas relevantes y amplias y serán las que producirán más rápidamente los cambios deseables.

El desarrollo económico es inconcebible sin una modernización de la administración pública, para romper con sistemas y métodos arcaicos que hacen ineficientes, costosos y perturbadores los mecanismos administrativos.

Precísanse estructuras políticas y procedimientos que faciliten, entre otras cosas, la investigación, la previsión y las relaciones públicas, para encontrar un sistema de comunicaciones que permita la discusión en tiempo oportuno de los problemas y no después que éstos han llegado a un estado crítico.

Es imprescindible que todos aquellos que deban ejercer un papel -y todos deben desempeñarlo- dentro de la rama ejecutiva en todos los niveles jerárquicos, se compenetren del rol que debe jugar en el proceso de desarrollo cada ministerio o institución para la cual trabajan, de manera tal que el cambio de un ministro, de un vice-presidente ejecutivo o de un jefe no constituya una alteración operativa.

Corresponde al Presidente de la República el mayor liderazgo en el proceso de desarrollo, puesto que él ostenta la máxima representación del país. Esa enorme responsabilidad debe estar respaldada por una organización adecuada que colabore con él.

El Jefe Ejecutivo no puede asumir toda la tarea de la administración y deberá mas bien integrar sus políticas estratégicas por medio de su gabinete y ejecutarlas delegando funciones y autoridad en sus subalternos. Es indispensable que haya coordinación presidencial efectiva para la formulación de las políticas estratégicas, la planificación, el presupuesto, la administración de personal y la racionalización administrativa. El idel sería que todas estas labores se constituyeran en el mismo Despacho del Presidente, como unidades asesoras que vengan a colaborar con sus importantes labores ejecutivas.

El requisito básico para una eficiente gestión hacia el desarrollo lo constituye el elemento humano en todos los niveles de jerarquía u operación; ese elemento humano debe regirse por medio de técnicas adecuadas de administración de personal y por una concepción plena de los potenciales humanos.

Los ministerios deben contar con leyes orgánicas que fijen

sus objetivos y ámbito de actividades, de manera tal que permitan una acción coordinada para el desarrollo, al delimitar su radio de acción y el de sus dependencias. Las estructuras y procedimientos de muchos de ellos deberían mejorar a través de investigaciones y modernización.

Por lo general, los ministros de estado tienen muchas tareas, poco poder relativo en comparación con sus responsabilidades y mala organización en sus despachos. Por esto es conveniente descongestionar los niveles ejecutivos de tantos asuntos de menor importancia y al mismo tiempo reforzar sus funciones básicas.

Se hace imperativo además, organizar adecuadamente los despachos ministeriales dotándolos de las unidades asesoras y auxiliares indispensables, para que los titulares puedan tomar las decisiones estratégicas de su ámbito y delegar las operativas en los niveles de ejecución.

Es necesario también un mejoramiento sustancial de la capacidad ejecutiva a nivel superior y una adecuada concepción de las responsabilidades coordinadoras que los ministros han de tener con relación a los organismos descentralizados bajo su ámbito.

Se precisa un ordenamiento de los ministerios en relación con los grandes campos en donde se genera acción de transformación económica o socio-cultural.

Para lograr esos propósitos de capacidad de decisión y ejecutiva de los ministerios, se necesita un ajuste de las estructuras y procedimientos, para lo cual se imponen análisis detallados de las mismas con un sentido de propósito y dentro de una concepción global.

En esos ministerios y en los organismos descentralizados deberían operar satisfactoriamente unidades sectoriales de planificación, presupuesto, personal y análisis administrativos, como parte de los sistemas centrales respectivos.

Conviene que se aplique en todo el ámbito estatal los principios de administración científica, tales como: previsión, planificación, delegación, autoridad, división del trabajo, especialización, métodos de organización, aspectos humanos de la organización, coordinación, dirección, control, etc.

El Poder Ejecutivo: Centro de la acción administrativa estatal para el desarrollo.

b) El rol de la política económica y hacendaria.

1. Hay imperiosa necesidad de un claro entendimiento acerca de la jerarquización de las políticas a fin de dar la debida preponderancia y ubicación a las de desarrollo, económico, fiscal y hacendaria, monetaria y crediticia, cambiando tradicionales ponderaciones que obstaculizan el desarrollo.

2. Para lograr estos propósitos es necesario un ajuste de las estructuras y procedimientos de los organismos que actualmente toman esas decisiones, para lo cual es necesario un análisis detallado de las políticas con un sentido de propósito nacional y dentro de un criterio de subordinación jerárquica a la concepción global, que en este caso es la política de desarrollo.

3. Esta jerarquización u ordenamiento racional de políticas supone:

a) el diseño de una política de desarrollo definida y clara;

b) la toma de decisiones políticas estratégicas en relación con aquel diseño;

c) la adjudicación de responsabilidades en el logro de los objetivos, tanto en el ámbito central como en el descentralizado funcional o geográficamente;

d) la coordinación entre los organismos para asegurar un proceso sincronizado en las operaciones y decisiones; y

e) la obtención del apoyo de la opinión para que las políticas de desarrollo se materialicen.

4. En el campo fiscal se impone la adopción de medidas radicales ante el hecho innegable de que dada la preponderancia que hasta el momento han tenido los impuestos indirectos dentro del ingreso público en el país, parecería lógico pensar en la necesidad de disponer los medios para que los impuestos directos alcancen la importancia que tienen en países de estructura impositiva mas armónica.

El Poder Ejecutivo: Centro de la acción administración estatal para el desarrollo.

c) Los sistemas nacionales de acción para el desarrollo.

1. De la mayor importancia conceptual y práctica para la planificación del desarrollo se consideran seis insumos o factores básicos a los que se les adjudica la máxima importancia.

También constituye una crítica necesidad para poder gobernar con eficacia las fuerzas del desarrollo, conocer cuantitativamente y cualitativa, el producto que se desea obtener como resultado de la actividad político-administrativa para combinar esos insumos.

2. Los elementos clásicos del desarrollo económico - fuerza de trabajo, capital y recursos materiales - constituyen tres de los seis insumos mencionados. A estos hay que agregar otros de naturaleza intangible pero que ya han sido indentificados y definidos dentro de las ciencias sociales y particularmente dentro de la sociología; de estos elementos se han seleccionado algunos que se consideran de máxima importancia para el diseño de sistemas de acción, capaces de movilizar integramente todos los demás insumos. Ellos serían: el poder, el conocimiento y la comunicación, los roles sociales y la motivación, actitud y comportamiento humanos.

3. A cada uno de los elementos citados corresponde un sistema de acción para el desarrollo. La utilidad de estos modelos consiste, por un lado, en que permiten identificar, cuantificar y calificar los ingredientes necesarios de una acción organizada cuyo fin es dirigir y acelerar los procesos sociales básicos a los que se orienta hacia el desarrollo. Por otra parte, esos sistemas sirven como un instrumento esencial para lograr una movilización general de la sociedad en procura de una condición nacional que se considera mejor.

4. Estos sistemas, ya integrados, constituyen un verdadero plan de acción que es algo así como el acercamiento de los planes teóricos a la realidad concreta, a la intimidad fenomenológica de la sociedad nacional.

5. Debido por un lado, a las dificultades científico-tecnológicas que entraña su cabal comprensión, diseño e implementación, y por otro, a las inhibiciones ideológicas relativas al uso de mecanismos de acción y tecnológicas económicas, sociales y culturales, que todavía prevalece en los paises en via de desarrollo del mundo capitalista, resulta difícil lograr que esos sistemas puedan comenzar a usarse en un plazo razonable, a menos que se haga un esfuerzo considerable.

El Poder Ejecutivo: Centro de la acción administrativa estatal, para el desarrollo.

d) La participación de las comunidades locales.

Las comunidades locales forman parte de lo que en la terminología administrativa se denomina "organismos descentralizados geográficamente", que incluyen los gobiernos locales, las municipalidades, asambleas provinciales y las dependencias periféricas del gobierno central y de los organismos descentralizados funcionalmente.

Precisamente en razón de su descentralización geográfica (desconcentración),cábeles a tales organismos un papel de importancia fundamental en el proceso de planificación del desarrollo. En efecto, ellos están en contacto directo e inmediato con aquellos sectores del territorio y de la comunidad que actualmente se encuantran marginados o participan en forma muy precaria en las actividades económicas, políticas, sociales y culturales del país. Los organismos descentralizados geográficamente se encuentran así en condiciones muy favorables para percibir y evaluar las necesidades de aquellos sectores y trasmitirlas al gobierno central, y en especial, a los organismos centrales de planificación nacional.

El análisis de la situación prevaleciente entre los organismos desconcentrados revela la existencia de cuatro fenómenos que constituyen un serio obstáculo para su desenvolvimiento eficaz y dinámico:

a) Un macrocefalismo administrativo localizado en la capital;

b) Un progresivo debilitamiento administrativo de ciertas funciones del gobierno central a medida que se alejan de la capital y de los principales centros urbanos;

c) Un crecimiento paulatino y creciente de las actividades encomendadas a los gobiernos locales, especialmente a las municipalidades; y

d) Un agudo deterioro de las condiciones de autofinanciamiento de las municipalidades.(excepción hecha de aquellas que se benefician por la tributación del Cobre, Ley Nº 11.828, Art. 27.)

Los hechos señalados han ido reduciendo cada vez más el ámbito de acción de las municipalidades que en la actualidad suele limitarse a los servicios comunales mas elementales, como limpieza de calles, ornato, alumbrado público, mercados, recolección de basuras,etc. Esto implica que en la mayoría de los casos no se presta atención a funciones dinámicas como obras públicas, desarrollo de la comunidad, educación, salud,etc.

Es fundamental un esfuerzo nacional intenso y combinado tendiente a dotar a las comunidades periféricas de vida propia, procurando una efectiva integración nacional, de manera que exista una mayor diversidad de manifostaciones económicas, sociales, políticas y culturales equilibradas, para coadyudar en el proceso general de desarrollo.

Paralelamente debería obtenerse un mejoramiento sustancial en el campo administrativo local, lo que permitiría una racionalización de sus funciones y mayor ámbito de actividad.

Conviene subrayar la necesidad de que cualquier reestructuración de los organismos descentralizados geográficamente o cualquier modificación de sus relaciones con el gobierno central, tenga debidamente en cuenta que el objetivo final es el desarrollo nacional.

El Poder Ejecutivo: Centro de la acción administrativa estatal para el desarrollo.

e) Los órganos normativos centrales; planificación, presupuesto, personal, análisis administrativo y estadística.

Por órganos normativos centrales entendemos aquellos que

asesoran o ayudan en el alto nivel al Poder Ejecutivo para la formulación de sus políticas estratégicas o nacionales y que coordinan las políticas institucionales o específicas que están dentro de su ámbito técnico.

1. Se ha evidenciado que la impostergable necesidad de reformas constitucionales e institucionales de fondo está intimamente ligada a la posibilidad de la existencia de una planificación efectiva, dinámica, irrigante de todo el proceso de acción estatal y, lo que aún es mas importante, activadora de todos los procesos extra-gubernamentales de acción para el desarrollo.

2. Para la efectiva operación de la planificación y para que esta tenga efectos endógenos y exógenos con respecto al sector público, se necesita, además de la capacidad técnica, una buena estrategia para lograr apoyo dentro y fuera del Gobierno y así evitar que los órganos de planificación sean neutralizados en los niveles de decisión políticay su producto sea solamente un excelente trabajo técnico sin efectos prácticos.

3. Los organismos o los sistemas de planificación no deben asumir una actitud pasiva, exclusivamente de ejercicio matemático para la formulación de proyecciones, ni tampoco limitarse a sugerir un plan de desarrollo económico, sino que deben participar en el proceso operativo en la medida que en cada caso se les asigne, de acuerdo con las específicas condiciones operantes.

4. El presupuesto constituye - como programa financiero que es - uno de los instrumentos mas importantes para el desarrollo y aunque desde un punto de vista de procedimiento fiscal pueda estar dentro de la organización del Ministerio de Hacienda, ha de trabajar en estrecha colaboración con la Oficina Central de Planificación, por constituir un plan de corto plazo.

5. El requisito básico para una eficiente gestión hacia el desarrollo, descansa en el elemento humano, en todos los niveles de jerarquía y operación. Tomando en cuenta la importancia del elemento humano para una administración eficiente, es indispensable, si no se logra la implantación inmediata de un sistema de méritos en todo el

ámbito estatal, que por lo menos el mismo se aplique en forma paulatina en los Ministerios, Instituciones y en otras oficinas públicas que pueden llegar a constituirse a fin de que nuevas organizaciones no nazcan con prácticas viciadas. Mientras no se implante un efectivo servicio civil será muy difícil que los intentos de modernización administrativa puedan hacerse realidad.

6. La reforma administrativa requiere técnicas centrales especialmente dedicadas al mejoramiento de la organización y sus procedimientos y para el cambio de actitudes en el personal público, cualquiera que sea su nivel. Debe crearse una mística de mejoramiento y modernización que se extienda por todo el Gobierno.

Participaron en este trabajo, bajo la dirección del Jefe del Departamento de Estudios Jurídicos y Administrativos, Señor Armando de Ramón F., los siguientes miembros de dicho Departamento:

Gustavo Solís de Ovando, Andrés Infante, Jaime Tocornal, Jorge del Río y Osvaldo Hernández.

La introducción de este trabajo, corresponde a parte de un estudio realizado por el Señor Andrés Infante A.