

SFDR - 04

2. ELEMENTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1. La Administración Pública. Visión general.
Funciones esenciales y características de
la Administración Pública Chilena.

Relator: Sr. Francisco Cumplido.

Director del Instituto de Ciencias Políticas
y Administrativas.

Señor Presidente y señores: La opinión pública mundial se encuentra tal vez sorprendida por los movimientos de tipo universitarios que se han presentado en los últimos tiempos. Esos movimientos obedecen incuestionablemente a razones de fondo, a una crítica profunda que la juventud universitaria del mundo formula a la sociedad contemporánea frente a los desafíos que esta sociedad ha de satisfacer. Una de las inquietudes más preponderantes que se observan en estos movimientos, es la que dice relación con la verdad en las afirmaciones, en las declaraciones, en los principios y en la actividad de la sociedad actual. Esta verdad la juventud la encuentra hoy distorsionada y formula un cargo.

Esta mañana he recogido esta inquietud para expresarles que nuestro deber es fundamentalmente hacer el análisis crítico de las instituciones sociales contemporáneas, inspirados en buscar esa verdad, presentarla tal cual es y buscar también las soluciones para poder satisfacer los desafíos que se nos han planteado. Quiero afirmar con esto que, incuestionablemente en esta disertación, y espero que en el seminario que continúe, todos vamos a cooperar a esclarecer la verdad en la administración pública chilena.

La parte que me corresponde relatar hoy es una parte de tipo general, de conceptos y de antecedentes históricos. Como quiera que se trata de conceptos, indudablemente que ellos en la época actual llevan en sí un sentido polémico. Si nos atenemos estrictamente a la definición que de concepto se tiene, como la idea que se forma el entendimiento, después de examinar los elementos que son esenciales, lamentablemente, en materias como las que examinamos hoy, no podemos señalar una unidad en los conceptos; son conceptos

polémicos, diferentes conceptos se encuentran respaldando a ideologías, a doctrinas, a posiciones intelectuales. Tal vez el solo análisis de uno de los conceptos que hoy veremos, podría ser suficiente materia para un seminario completo.

Quiero excusar, en consecuencia, que tenga que tomar una posición frente al análisis y que, intencionadamente, fluya de él un estudio integral, con el fin de servir verdaderamente de introducción a nuestro seminario. Conceptos como "democracia", como "Estado", como "gobierno", como "libertad", para muchos han perdido su contenido y hay que agregarles otra expresión que los concrete más, otra expresión que verdaderamente entre a definirlos. En la primera parte de nuestro análisis queremos precisar los conceptos de "administración pública" y de "servicio público" y, como base fundamental, los de "Estado", "gobierno" y "Administración".

Uds. comprenderán de inmediato la magnitud, la generalidad que ellos importan y su contenido controvertido y polémico. Voy a seguir en este análisis una teoría que a mi juicio tiene la virtud de ser muy clara aunque como todas ellas discutible. ¿Cómo podemos hoy en el pensamiento contemporáneo puntualizar las diferencias entre el Estado, el Gobierno y la Administración? Nos parece fundamentalmente que pueda hacerse esta distinción desde un punto de vista estructural, institucional y desde un punto de vista funcional; sin embargo, creo que pueden plasmarse con singular maestría ambos aspectos para tener como resultado, como contenido más tarde un instrumento o un elemento de trabajo que nos sirva para hablar un idioma común.

Debemos ir a la máxima generalidad: la sociedad. La comunidad busca una manera de organizarse para satisfacer las necesidades que esta sociedad exige o desafía; concepciones diversas señalan cuáles son las ideas de esa organización de la comunidad, lo que los autores llaman la idea de derecho, es decir, el pensamiento, la ideología que sustenta la reglamentación u organización y el fin que se persigue a través de una comunidad. Pero, no es ésta una posición estática, sino dinámica. La idea del derecho que todos tenemos en cuanto a lo que debe ser la organización de la comunidad lleva en sí un elemento dinámico: la posibilidad de realizarse, y la conjunción del pensamiento y la dinámica integran lo que hoy se llama el poder. El poder es una idea con la dinámica de su realización.

En atención a la diversidad de ideas del derecho y, en consecuencia, a la diversidad de poderes que existe en la comunidad se produce una pugna entre los poderes, con el fin de alcanzar una situación dentro de la comunidad que les permita desarrollar su idea y, en consecuencia, a través de una contraposición o una síntesis se llega en la comunidad a obtener una idea del derecho mayoritaria. Esta idea expresada en sus bases fundamentales se institucionaliza en el Estado, a través de un acto jurídico que es la Constitución. Y aquí surge entonces el Estado, que en esta concepción que relato, no es sino un ente abstracto sujeto del poder político que representa la idea del derecho mayoritaria en la comunidad.

Desde los primeros días del hombre, desde los primeros momentos que el hombre se relaciona con otros hombres se plantea una pregunta fundamental, ¿por qué unos mandan y otros obedecen?; y al plantearse esta pregunta fundamental surge la distinción entre dos grupos de individuos los que mandan, los gobernantes, los que obedecen, los gobernados. Al plantearse, también, esta pregunta surge la primera expresión del poder dentro de la comunidad. En la evolución del poder podremos destacar tres etapas bastante definidas; una en que el poder era anónimo, se encontraba difuso en toda la comunidad, más bien la comunidad se dirige o se orienta hacia uno u otro sentido por inclinaciones naturales, por exigencias exteriores del medio. Más tarde destaca un individuo dentro de la comunidad, por su inteligencia, por su esfuerzo, por su destreza, incluso por la suerte y pasa este poder de mandar a individualizarse en una persona.

Sin embargo, aunque aparentemente la individualización del poder de mandar a la comunidad en una persona, llámese monarca, llámese rey, caudillo, etc., es una forma eficaz, advierte la comunidad de que este poder individualizado tiene una gran desventaja: su falta de continuidad. Para mantener la continuidad del poder, a pesar de las personas que lo ejercen, los gobernantes, nace una concepción en que el poder se sustenta, se radica en una institución, en que este poder se mantiene constante a pesar de la discontinuidad de los gobernantes, esa institución, es el Estado. En síntesis, el Estado sería entonces el ente abstracto sujeto del poder político mayoritario en la comunidad que representa la idea o concepción de la sociedad mayoritaria en ella y que tiende, en consecuencia, a realizarse.

Este poder, descrito en estas condiciones, institucionalizado en el Estado, necesita de personas para que puedan cumplir sus finalidades, para que la idea se transforme en una idea dinámica y estas personas son los gobernantes. Hay una diferencia entonces entre Estado y gobierno.

Hay múltiples conceptos de gobierno. Se le define, por ejemplo, como el conjunto de las magistraturas públicas; se le define desde un punto de vista funcional como el ejercicio del poder, sin embargo, a mi juicio, hay un criterio más general, el gobierno es la actividad del Estado; pero, inmediatamente aparece una contradicción con lo que habitualmente nosotros pensamos. Se me dirá, Ud. está colocando en un mismo rango al gobierno y a la administración, porque evidentemente que la actividad del Estado también se realiza a través de la administración. Es que la distinción entre gobierno y administración es una distinción meramente formal, es una distinción de grado en la actividad del Estado, es una distinción de jerarquía. Ello involucra, entonces, que la distinción entre derecho constitucional y el derecho administrativo, que son la expresión jurídica de la actividad del Estado, también es una distinción simplemente formal, de grado, de jerarquía.

Hoy día es difícil poder hacer en forma tajante la distinción entre acto de gobierno y acto de administración, porque están vinculados unos de otros que prácticamente hacen dentro de un análisis científico serio complicado precisar en qué momento un acto deja de ser un acto de gobierno para transformarse en un acto de administración. Son sólo matices, no nos sirve ni siquiera hoy para poder señalar la distinción, el hecho de que los tipos de gobiernos, las funciones del gobierno, estén contenidas en las Constituciones Políticas. Porque hoy la administración tiene tal importancia y relevancia en la comunidad que ha sido elevada también en sus aspectos básicos y fundamentales a la Constitución.

No podemos decir hoy que son instituciones de gobierno aquellas de que la Constitución regula su funcionamiento y atribuciones, porque también han adquirido este carácter otras que antes estaban relegadas al carácter de órganos de mera administración. ¿Qué nos permite, entonces, hacer la distinción entre el gobierno y la Administración? Yo diría que la distinción hay que verla desde un punto de

vista funcional. El acto de gobierno se caracteriza por ser el acto de decisión fundamental, por ser el acto que fija una conducta general que la administración va particularizando. A mi juicio son gobernantes, en una concepción contemporánea, sólo las autoridades que se encuentran en la cúspide de la organización jerárquica de los órganos del Estado. Entre la cúspide de la organización jerárquica, gobernantes, y la base, funcionarios, hay incuestionablemente una zona intermedia en que es muy difícil poder distinguir entre gobernantes y funcionarios, entre el acto de gobierno y el acto de administración. Por otra parte, las personas en sí invisten a veces el doble carácter de gobernantes y funcionarios. Además, los actos de la autoridad superior se nutren para la decisión con los elementos que le proporciona la autoridad más baja en el escalafón jerárquico.

Yo no me atrevería a decir que hoy el gobernante es un hombre que tiene una visión general de los problemas y que resuelve, con su buen o mal criterio, cual es lo más conveniente para los intereses de la comunidad. No creo que el gobernante hoy día tenga esa libertad, que él aparentemente la tenía en otras épocas en la evolución de los sistemas institucionales. No lo creo, pienso que el gobernante al decidir, no sólo está sujeto diríamos a presiones externas, a lo que los científicos políticos denominan hoy encuadramientos sociales, como son por ejemplo, los encuadramientos de tipo social, de tipo económico, de tipo religioso, en fin, de índole cultural, hay para el gobernante un nuevo encuadramiento que caracteriza su acción en la época contemporánea y ese encuadramiento deriva de las bases de la Administración. La Administración proporciona al gobernante la tecnología para que éste decida, ya el gobernante no decide como lo hacía antes con buen o mal criterio, sino que decide sobre la base de un aporte técnico. El gobernante elige, prácticamente, dentro de las soluciones de tipo técnico que la administración le proporciona. Sería muy sencillo definir el gobierno, como se hace tradicionalmente, sobre la base de la Constitución, del ejercicio del poder, de la actividad del Estado, y definir la Administración, como un sustrato secundario, en que simplemente es el conjunto de los servicios públicos, como en algunos textos se encuentra. A mi entender, la administración en la época contemporánea ha adquirido una importancia tan vital que es un elemento decisivo en las acciones

de gobierno. Hay una continua comunicabilidad entre el gobernante que está en la cúspide del ordenamiento jerárquico y el funcionario; es una comunicabilidad en que yo diría que la sabia va de la base a la cúspide. La Administración le proporciona al gobernante los elementos técnicos para que él decida. El gobernante decide en términos generales y la Administración particulariza, ejecuta la decisión, la lleva a la práctica.

Como Uds. comprenderán esta visión de la Administración es muy distinta de la que normalmente nosotros tenemos, pero es la que se extrae de examinar la realidad de la administración actual. Evidentemente que sobre esta base de conceptos la administración adquiere su verdadera fisonomía y es, en consecuencia, una función importante dentro del Estado, y además, de ser importante, es una función compleja

La falta, diría yo, de aceptación de la problemática que he planteado es una de las causas de desajuste que encontramos entre la administración actual y las funciones que debe cumplir. Es difícil para el gobernante querer aceptar la influencia determinante de la administración en sus decisiones. Pero, la realidad le va imponiendo este sistema de conducta. En síntesis, entonces, en esta primera parte yo diría que el Estado es el soporte del poder que lleva en sí una acción dinámica de realizar una idea de derecho; que la idea es la mayoritaria aceptada por la Constitución y que se institucionaliza en ella; el gobierno está formado por las estructuras que deben decidir los actos o política de tipo general, para cuya decisión se nutre de los medios de tipo técnico que le proporciona la administración y ésta, al mismo tiempo, particulariza la actividad del Estado.

El segundo punto que se plantea es el de la evolución histórica de la Administración Pública y para poder explicarlo en términos sencillos, sería indispensable aceptar un concepto de servicio público que nos sirva de base suficiente en la argumentación posterior. ¿Qué es el servicio público? Hay multiplicidad de definiciones. La dinámica actual es de tal entidad que dar un concepto unitario, también es difícil, porque la administración ha entrado en la complejidad de esa dinámica moderna. Y así, entonces, vamos a intentar un concepto ya enunciado, para poder precisar

el ámbito de nuestro análisis. Desde luego, el servicio público es una organización, una organización de carácter permanente, que de una manera regular y continua satisface una necesidad pública cumpliendo una actividad del Estado. Sin embargo, esta definición no es del todo feliz, porque es probable de que si nosotros aislamos los distintos elementos de la esencia, podríamos llegar a la conclusión de que hay empresas fuera del Estado que reúnen las mismas condiciones. Yo creo que lo que caracteriza al servicio público por excelencia es que satisface la necesidad pública en nombre o representación del Estado. Es una organización sistematizada, permanente, que de manera regular y continua satisface una necesidad pública, decíamos. La evolución histórica de la administración pública descansa en el papel que al Estado le ha correspondido en la satisfacción de las necesidades que se han elevado al carácter de necesidad pública.

Aquí, entonces, volvemos a engarzar nuestra concepción del Estado con el problema de la administración. Decíamos que en el Estado va institucionalizada por el poder que representa una determinada idea de derecho mayoritaria de la comunidad. E incuestionablemente en el mundo han llegado al Poder diferentes ideas del derecho, diferentes tipos de organización de la comunidad. Podríamos hacer un análisis histórico, partiendo desde la antigüedad. Sin embargo, la brevedad del tiempo nos exige solamente referirnos a la situación actual del Estado contemporáneo y a la situación anterior, del Estado moderno.

La idea del derecho, el tipo de organización de la sociedad, característica de los siglos XVIII y, con más énfasis, del siglo XIX, es la idea del derecho liberal-individualista, que surge con una realización de los movimientos del siglo XVIII. Esta idea del derecho liberal se institucionaliza en un Estado liberal, que tiende a realizar un gobierno de tipo liberal y, en consecuencia, corresponde a ella una estructura administrativa de tipo liberal.

Aquí Uds. van viendo como se van coordinando los tres conceptos: Estado Liberal, gobierno liberal, Administración de tipo liberal. Y, entonces, para poder comprender la administración, tenemos que necesariamente precisar el alcance que en la concepción liberal se dá a la idea del derecho liberal. ¿Cuál es el papel que al Estado corresponde

dentro de la idea del derecho liberal-individualista? El papel que al Estado corresponde es lo que en doctrina se ha llamado "Estado guardián", el "Estado gendarme", es decir, mantener el orden interno, la paz exterior y permitir el libre juego de desenvolvimiento de la actividad privada. Ya en una etapa avanzada del concepto liberal se admite la posibilidad de que el Estado actúe como una función supletoria en la actividad económica de la actividad privada. Si se trata, entonces, de una concepción del Estado de este tipo, las decisiones del gobierno: ley, decretos, sentencias también están inspiradas en esta misma concepción. Las leyes entonces, se refieren fundamentalmente a las materias como: orden interno, paz externa, acción supletoria del Estado en la economía. Y Uds. verán que las necesidades públicas, en consecuencia, serán policía, defensa, justicia, más tarde, educación y salud. Toda la estructura administrativa, los procedimientos y la calidad del personal que ingresa a la administración está decidido por estos conceptos. Miremos nosotros inmediatamente y proyectemos estas necesidades públicas en la realidad actual chilena: educación, salud, justicia, defensa y policía. Esas eran las funciones tradicionales del Estado liberal, como digo salud y educación ya en una etapa avanzada, que estructuraron una administración para eso; una administración centralizada que corresponde al desarrollo de las comunicaciones de la época en que fué generada; que corresponde a procedimientos de una tecnología para el cumplimiento de esas funciones, que corresponde a un personal adiestrado por la práctica para satisfacer esa necesidad pública.

Mas, el Estado liberal, decimonónico y de principios de este siglo, sufre una crisis fundamental, la idea del derecho liberal es superada por otras ideas del derecho. La sociedad exige la satisfacción de necesidades públicas diferentes a las que hemos mencionado. Adviene al poder dentro del Estado otro tipo de ideas del derecho, lo lógico, en consecuencia, es que cambien las estructuras; aparece otro tipo de ideas del derecho con una inclinación distinta, sin excluir a las anteriores, pero que no busca sólo la libertad política, sino que busca el desarrollo económico-social. El Estado de mero Estado guardián o gendarme, se transforma en un Estado distinto, un Estado que representa esa idea del derecho nueva que surge, que nace fundamentalmente en el mundo a partir de 1920. Se le

fórmulan desafíos al Estado que debe satisfacer y que pasan a integrar lo que se han llamado los derechos sociales. Primero, después de la primera post guerra, como meras declaraciones programáticas, después de la segunda post guerra y hoy día, como una objetivización de esos derechos y una realización práctica de esos derechos.

El Estado, entonces, tiene una nueva concepción, que naturalmente debía corresponder a una nueva concepción del Gobierno y a una nueva concepción de la administración. Y es aquí donde empieza el primer desajuste

Habiendo cambiado la idea fundamental del Estado, por extensión el Estado interviene en la economía, el Estado planifica el desarrollo económico-social, no ha cambiado la estructura del Gobierno y no ha cambiado la estructura de la administración. Debió, incuestionablemente, a partir de 1920 buscarse un nuevo modelo de gobierno que permitiera satisfacer con oportunidad y eficiencia las nuevas necesidades públicas y lógicamente, buscar una nueva concepción de la administración.

Lamentablemente, el mundo contemporáneo ve que las estructuras del gobierno corresponden todavía a la concepción del Estado liberal y también, con mayor permanencia, las estructuras de administración pública.

Y ahora tocamos el tercer aspecto: ¿Cuáles son las características generales de la administración pública chilena? Para analizar esas características generales, tenemos que recurrir a los conceptos que hemos dejado enunciados. ¿Ha cambiado la idea del derecho del Estado chileno? ¿Ha cambiado el gobierno en el Estado chileno? ¿ha cambiado la Administración? Esa es la primera interrogante, que naturalmente yo tengo que contestar con una respuesta de tipo histórico. La Constitución Política de 1925 está empapada de la idea del derecho liberal, corresponde a la concepción liberal individualista del Estado clásico moderno. Basta con leerla para llegar a esta conclusión. Un simple enunciado en las garantías constitucionales nos permite ver cómo están ordenados los valores en ese tipo de garantías: primero, la libertad personal, segundo, el derecho de propiedad. Y si nosotros urgamos con desesperación, las garantías constitucionales, vamos a ver que el derecho a la vida no está garantizado. En consecuencia, puede establecerse la pena de muerte por ley y mañana se puede tipificar cualquier delito que lleva aparejada la pena de muerte. La propiedad

en la Constitución originaria de 1925 fué rodeada de un estatuto excepcional. Y es lógico porque esa Constitución está inspirada en los valores del Estado liberal.

¿Qué hay de planificación económico-social en la Constitución de 1925, inspirada en la idea de derecho liberal?, nada; normas programáticas, generalmente incumplidas; una aspiración del Constituyente del año 1925, para algunos de buena fé, para otros una transacción del año 25, con el objeto de mantener incólume el derecho de propiedad. Se reunieron algunas declaraciones programáticas, principalmente extraídas de la Constitución alemán de Weimar y se colocaron en la Constitución, en el número 14 del artículo 10. El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar. La educación es atención preferente del Estado, habrá un servicio de salubridad, etc., etc.-

Normas programáticas, ¿por qué?, porque estaba inspirada en la idea del derecho liberal. ¿Es válida hoy la idea del derecho liberal en Chile? La realidad histórica nos responde que no. No es válida esa idea del derecho liberal plasmada en la Constitución Política de 1925. Ha corrido mucha agua bajo los puentes en 45 años y hoy el Estado chileno es demandado por la comunidad a la satisfacción de necesidades públicas, muy distintas del año 1925. Y, en consecuencia, si ha cambiado la idea del derecho que se institucionaliza en el Estado, debe cambiar la Constitución, debe cambiar la estructura del gobierno y debe cambiar la Administración. No puede gobernarse una idea del derecho distinta de la idea del derecho liberal, llamémosla de desarrollo económico-social, que conlleva una participación activa de la intervención del Estado, con una estructura de gobierno correspondiente a la idea del derecho liberal y con una administración también correspondiente a la idea del derecho liberal. ¿Y por qué afirmo esto?

Examinemos la Constitución, veamos si el sistema, los mecanismos permiten que las medidas se adopten con la oportunidad y eficacia que podemos observar en otro tipo de organizaciones en el mundo contemporáneo; en aquellas organizaciones de poder político centralizado, en que las decisiones se toman ad referendum. Señalo el caso, por ejemplo, de las democracias populares, de URSS, en que la plenitud de las decisiones

está entregada a un Consejo de Ministros que resuelve ad referendum del Presidium y éste ad referendum del Soviet Supremo. Incuestionablemente desde el punto de vista técnico la decisión es rápida, oportuna y eficaz. El desarrollo económico de estos países lo está demostrando. El drama de las democracias pluralistas como la nuestra, es buscar un sistema en que manteniéndose la democracia pluralista se logre llegar también con eficacia a la decisión. Hay que llegar con oportunidad en el mundo contemporáneo y no tarde. En estos sistemas de poder centralizado, en que además hay inspiración, normalmente de partido único; o de un bloque de partidos la decisión es oportuna. Podrá ser después revisada, criticada por los otros órganos, pero se adopta. En las democracias pluralistas con un sistema liberal de la estructura de Gobierno, todo debe ser resuelto por la ley que es la norma de clausura dentro del sistema jurídico. La ley debe tramitarse y sólo una vez aprobada viene su ejecución y después su aplicación práctica por la Administración. Hay que, entonces, buscar un sistema de gobierno, que manteniendo este ritmo democrático del cual nosotros participamos, permita que haya oportunidad en la decisión, naturalmente con una fuerte fiscalización. La Administración debe responder también a la nueva idea.

Para terminar, la Administración tampoco responde a la nueva idea, porque la Administración nuestra ha sido creada y establecida para satisfacer las necesidades públicas del Estado liberal. Cuando cambiaron los Gobiernos de fisonomía, digámoslo desde el año 1938 hacia adelante presentaron soluciones, no en profundidad, sino soluciones rápidas, que trataron, diríamos, de resolver el problema contingente.

No se buscó un análisis de una administración pública para esa nueva idea, sino que vino un fenómeno de agregación, de creación de nuevos organismos, de descentralización, sin buscar una solución integral. Y pruebas hay que darlas ya que no se puede sólo hacer afirmaciones. Veamos, ¿por qué razón en Chile se han creado instituciones descentralizadas? Yo diría que por tres razones: una de tipo técnico, porque evidentemente que hay determinadas funciones del Estado que desde un punto de vista técnico deben ser satisfechas por instituciones que gocen de gran autonomía, señalo como ejemplo típico las empresas del Estado, pero la

empresa en sentido genuino, en sentido técnico. Evidentemente que se han creado muchas empresas de este tipo, por ejemplo en la función transporte, una Empresa de Ferrocarriles, una Línea Aérea Nacional, una Empresa de Transportes Colectivos, etc.-

Pero, además, se han creado instituciones descentralizadas por otros dos tipos de razones: uno, de tipo económico y otro de tipo fiscalizador. La de tipo económico: a partir del año 1925, después de la venida de la Misión Kemmerer, diría yo desde el año 1927 hasta la fecha, se ha ido creando en Chile para satisfacer las necesidades de clientelas determinadas dentro de la comunidad, instituciones autónomas, por ejemplo, el Banco Central, que tiene relativa autonomía, la Corporación de Fomento de la Producción. Estas instituciones nuevas que van a cumplir la nueva función del Estado moderno nacen con otra concepción y quedan las instituciones tradicionales de: educación, salud, justicia, etc., como instituciones normalmente centralizadas. Algunas de ellas se han descentralizado en los últimos tiempos. Estas nuevas instituciones tienen un aporte del Estado extraordinario en relación con el resto y van a tener sus funcionarios durante todo el transcurso una situación excepcional. Yo diría que se las identifica con las inteligencias, en el sentido preciso de la palabra, donde se deposita la ciencia y por tal se les da el tratamiento excepcional.

Esto significa que después todo el resto de la Administración trata de descentralizarse para obtener más recursos, más medios humanos y un mejor régimen de remuneración. Esta es otra razón que provoca la distorsión de la Administración pública actual y que conduce al fenómeno de creación y agregación. Así, labores tan fundamentales que no tienen nada que ver con una empresa, en sentido económico, son "empresas". La redistribución de la tierra es una empresa, o la construcción de habitaciones es una empresa. Por un lado se descentraliza la empresa que construye habitaciones y por otro lado, se mantiene en el régimen centralizado a la que construye caminos y puentes. Pero como se advierte que para construir caminos necesita tener más flexibilidad, no sólo se le da un régimen institucional distinto, sino que para evitar cualquier problema en el futuro se busca una manera especial de fiscalizarla. Soluciones transitorias, contingentes, pero no se va

a la raíz profunda del problema.

El tercer elemento es la fiscalización. Se dice: hay que salirse del ámbito de la Contraloría General de la República, porque la Contraloría General de la República impide la flexibilidad en el cumplimiento de las decisiones. Inspirados en esta afirmación, se busca excluirse del control de la Contraloría General de la República. Evidentemente que la Contraloría acusa el golpe de estas afirmaciones y busca también la manera de que con la fiscalización no entrabe la administración. En el caso, por ejemplo, de aquel Servicio centralizado que hace caminos, puentes, etc., crea dentro de su estructura una organización que se preocupe fundamentalmente de ese Servicio. No se busca entonces la solución profunda, no se pregunta: ¿es verdad que la fiscalización puede producir el entramiento de la administración? sino que se busca la solución contingente.

Es indispensable hacer un análisis, incuestionablemente en cada uno de los planteamientos que yo he señalado, hacer una investigación y ver si son reales o no. Si es verdad o no que la Contraloría produce un estancamiento en la Administración. Y si es verdad buscar una solución. Si es verdad o no que el problema de las remuneraciones en la Administración produce una competencia entre los Servicios, entre los funcionarios dentro del propio Estado, fuera de la competencia que éste tiene con el sector privado. Yo diría que las remuneraciones se van fijando sobre la base del funcionario profesional que tiene el mayor valor dentro de la comunidad, y no se hace distinción. Si Uds. examinan las escalas de sueldos por ejemplo del año 1960 hacia atrás, van a ver una sola escala para los funcionarios. Después, en el Gobierno anterior se hizo una distinción entre funcionarios administrativos y funcionarios profesionales. ¿Por qué se hizo esa distinción? Incuestionablemente, porque la demanda de funcionarios profesionales exigía una remuneración que no le permitía encuadrarse en la escala administrativa y porque si se aprobaba un aumento para toda la escala, beneficiaba a todos. En verdad, era un determinado sector el que había valorizado su trabajo en la comunidad y de la valorización de ese determinado sector, se beneficiaban todos.

Se distinguió entre sector administrativo, profesional, técnico y directivo. Pero, ¿qué ocurre ahora? Ocurre que dentro de la función directiva, profesional y técnica hay dife-

rentes valores de profesionales de la comunidad chilena. Así, los ingenieros son muy cotizados y exigen una remuneración alta. Pero al exigir los ingenieros una remuneración alta, hay que aumentarle las remuneraciones a toda la escala de profesionales; o sea, de la valoración de un funcionario se produce el aumento general. Entonces resultan las inconsecuencias, cómo que hay tantos ejemplos que Uds. podrán observar. Un funcionario, un director de servicio centralizado, por ejemplo, tiene una remuneración muy inferior a la de la secretaria de un funcionario perteneciente a un servicio de esos que se va produciendo el aumento de la remuneración por la valoración de los profesionales.

¿Qué significa esto? Esto significa distorsión, significa una administración pública con características generales que no corresponden a la idea del Estado contemporáneo. En definitiva, entonces, nuestra labor, nuestra tarea, es buscar qué gobierno y qué administración han de corresponder al Estado actual. Como se habla de características generales, yo diría que la estructura no está de acuerdo con las funciones, que dentro de las estructuras hay distorsiones y, tanto es así, que en el Proyecto de Reforma Constitucional hay un capítulo que se llama A la Administración Pública, que define una teoría, buena o mala, es cuestión de examinarla, pero que obliga entonces al legislador a no continuar con este sistema de agregación y a decidir de una vez por todas cual es el régimen administrativo que ha de establecerse. Se ha tenido que elevar al carácter de constitucional o se pretende elevar a tal carácter para ordenar. Eso está demostrando dos cosas: primero, que la fuerza de los órganos Constituidos no es suficiente para producir ese ordenamiento y segundo, que la Administración pública ha adquirido una importancia enorme.

Pero no es todo un panorama diríamos negativo. Si nosotros examinamos en términos generales la Administración Pública y la comparamos con la de otros países latinoamericanos, podemos estar satisfechos en la comparación, pero sí, debemos estar seguros de que podemos lograr una mayor eficiencia. Debemos por sobre todas las cosas no importar ideas, sino que construir el propio pensamiento, diría yo latinoamericano, para crear la propia organización de la administración pública que corresponde a nuestra idiosincracia, situaciones geográficas, etc. En especial, hay que tener

mucho cuidado con la asistencia técnica extranjera que, evidentemente, trae modelos de su Administración que corresponden muchas veces a fenómenos totalmente distintos. Debemos aceptar la ayuda extranjera, incuestionablemente, pero debemos analizarla con libertad y con independencia.

Desde un punto de vista positivo, como digo, nuestra Administración Pública es honesta en términos generales, es eficiente, pero puede lograrse una mayor eficiencia, corrigiendo los defectos. Yo creo que una vez que nos pongamos a pensar de una vez por todas, cual ha de ser la estructura, funciones, etc. de la Administración que corresponden a la nueva idea, habremos de satisfacer plenamente las aspiraciones de tipo técnico.

GRACIAS.