

RESEÑA DEL SIMPOSIO SOBRE “ADMINISTRACION DEL ESTADO Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD”

EDUARDO BÁEZ FAÚNDEZ
MARISOL PEÑA TORRES (*)

INTRODUCCIÓN

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), con el personal respaldo de S.E. el Presidente de la República, organizó un Seminario de alto nivel sobre el tema: “La Administración del Estado y el principio de subsidiariedad”. Dicho Seminario se llevó a cabo en la ciudad de Viña del Mar entre el 29 de septiembre y el 3 de octubre recién pasados. Su objeto fue “estudiar y revisar la formulación y definición de las bases doctrinarias, jurídicas y técnicas de la Organización General de la Administración del Estado de Chile, asimismo de la necesaria participación del sector privado, analizando el rol que compete a la Administración y al sector privado en el marco del Principio de Subsidiariedad, y de la descentralización administrativa, y asegurar que la gestión administrativa proteja debidamente la libertad, la iniciativa y el pleno desarrollo de la persona humana”¹.

El Seminario contó con la participación de altas autoridades como el Gobernador de la provincia de Valparaíso, el Ministro Presidente de CONARA, el Secretario Ejecutivo de CONARA, Subsecretarios de Estado, representantes de em-

* Ayudantes-Investigadores en el Instituto de Ciencia Política.

presas del Estado, de las Universidades y organismos del sector privado. Como expositores internacionales participaron expertos del proyecto CONARA-ONU y como expositores nacionales los Ministros del Interior, Director de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), Presidente de CONARA, representantes de las Universidades, de la Contraloría General de la República, de los empresarios del sector privado y de la Corporación de Estudios Nacionales, cuyas intervenciones contribuyeron, sin duda, a configurar valiosos aportes en relación a los fines del Simposio.

NUEVO CONCEPTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La Administración del Estado está enmarcada dentro de lo que se ha llamado “el modelo prospectivo” que, partiendo de una etapa de diagnóstico de la realidad, construye un modelo prospectivo, al cual se llega mediante un período de transición, en el que nos encontraríamos en la actualidad. El modelo prospectivo está definido, para el caso chileno, en la Nueva Constitución Política del Estado —recientemente sometida a plebiscito—; en las reformas administrativas ya adoptadas; en el plan de desarrollo económico y social 1981-1989 y otras medidas de alta política que defina el Gobierno Nacional.

La visión prospectiva tiene la gran ventaja de que mide a futuro las consecuencias de las medidas que se vayan adoptando en el período de transición para que sean plenamente concordantes con el modelo prospectivo definido.

La reforma administrativa integral constituye una de las siete modernizaciones anunciadas por el Presidente de la República y, en síntesis, ella pretende “transformar la Administración del Estado en una herramienta eficiente y eficaz al servicio de la comunidad nacional; impulsora, respetuosa y garante de la iniciativa creadora de las personas o de los grupos; indicativamente planificadora; asignadora de recursos, normativa y contralora, sólo en materias de interés público; prestadora subsidiaria de servicios en forma directa o a través de su financiamiento; simple en sus procedimientos; cercana al usuario, tanto para servirlo como para escucharle sus nece-

sidades e inquietudes; desconcentrada funcional y territorialmente; con funcionarios a-políticos, idóneos, técnicos y capacitados y con un claro sentido de su misión de servicio”².

Los principios básicos que deben inspirar esta acción, para concretar el principio de subsidiariedad, son el reconocimiento de la libertad e igualdad esencial del hombre, la trascendencia de la familia y la autonomía de los cuerpos intermedios entre la persona y el Estado para el cumplimiento de sus fines específicos. En efecto, el principio de subsidiariedad consiste, precisamente, en que “ninguna sociedad superior como el Estado puede arrogarse el campo que respecto del fin que les es propio puede satisfacer una entidad menor... La Administración del Estado debe concentrarse directamente sólo en aquellas funciones que las sociedades intermedias no están en condiciones de realizar satisfactoriamente, ya porque superan los límites de su capacidad, ya porque su trascendencia no aconseja entregarles a grupos reducidos, o porque exigen una coordinación global que por naturaleza le corresponde al Estado”³. En suma, el principio de subsidiariedad debe ser la garantía de la libertad personal y el mejor baluarte frente al estatismo socializante.

APORTES DEL SIMPOSIO SOBRE ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El Simposio confirmó los objetivos concretos de la transformación de la Administración Pública con la finalidad de hacerla más eficiente, como son: la desburocratización, la desconcentración administrativa y la capacitación del personal.

En este análisis distinguiremos los tres ámbitos que comprende el proceso de reforma administrativa integral:

I. La Reforma Regional

Se insistió en que la desconcentración y eventual descentralización administrativa debe implicar un “verdadero proceso de desconcentración y descentralización de la toma de decisiones”. A nivel máximo (“top decision making”) el tema fue brillantemente abordado por el experto israelí de las

Naciones Unidas, profesor Yehezkel Dror, quien se refirió a la necesidad de mejorar la capacidad de gobernar de los líderes políticos y formuló siete recomendaciones concretas para el caso chileno que, a nuestro juicio, tienen gran viabilidad.

Por otra parte, en el proceso de desconcentración de decisiones, revisten gran importancia medidas ya implementadas como la delegación de atribuciones de autoridades nacionales a las regionales, la desconcentración regional de los Ministerios, etc., pero se hizo especial énfasis en que la referida desconcentración debe traducirse en una real participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones **desde la base hasta la cúspide**, a través de sistemas de asesoría que den lugar a una eficaz comunicación entre gobernantes y gobernados. Lo anterior contribuye a generar el consenso necesario para la estabilidad de toda sociedad democrática, una mayor aceptación del cambio y una mayor eficiencia en las acciones que emprenda la Administración ⁴.

Sin lugar a dudas que la nueva división administrativa del país en regiones, provincias y comunas con sus respectivos canales de participación —que no deben reducirse a uno— contribuirá a satisfacer las inquietudes mencionadas.

II. La Reforma Estructural

Su objeto es reorganizar los Ministerios a los cuales les corresponde el gobierno de los sectores y los servicios públicos que cumplen las funciones propiamente administrativas u operativas.

Quedó claramente diferenciada la **función de gobierno** (tarea macro-sectorial) que corresponde a la formulación de políticas, dictación de normas y evaluación, de la **función administrativa u operativa** que consiste en la ejecución directa de las tareas de administración que competen al Estado. Es en esta última donde debe materializarse especialmente el principio de subsidiariedad otorgando activa participación al sector privado entendido como “toda la comunidad nacional en cuanto no ejercite alguna función pública” ⁵. En este ámbito debe darse activo impulso a la “municipalización de los servicios públicos”, a la labor de ejecución de programas

en áreas específicas a cargo de las Corporaciones Privadas de Desarrollo, a la reducción de Ministerios innecesarios, a la definición de áreas de acción, entre otros aspectos.

Es de destacar que, precisamente, para lograr tales aspiraciones, la ley ha dotado de importantes recursos a las Municipalidades —en donde se pretende que se radiquen fundamentalmente los servicios públicos— que serán invertidos en sus propias necesidades.

Se discutió también el papel del Estado productor o empresario, siempre enmarcado dentro del principio de subsidiariedad, donde deben primar especialmente los criterios de eficiencia económica y de desarrollo que permitan alcanzar el bien común.

III. La Reforma Funcional

Pretende dar estilo gerencial y dinámico a la Administración del Estado, poniendo énfasis en el funcionario público. En este aspecto se destacó la necesidad de capacitar debidamente al funcionario público, dotarlo de asesoría e información permanente. Dado que nada son las estructuras sin los hombres que las animan se insistió en la necesidad de mejorar las remuneraciones de los funcionarios públicos, proveyéndolos, asimismo, de adecuados sistemas de apoyo e insumos.

Por otro lado, no podría dejar de mencionarse la importancia que se asignó en el Simposio al control sobre los actos de la Administración como forma de asegurar la efectiva vigencia del principio de subsidiariedad, bajo la directriz de los artículos 6 y 7 de la Nueva Constitución Política que constituyen las normas básicas en la materia. Dicho control (político, jurisdiccional o el ejercicio por la Contraloría General de la República) debe ser tan equilibrado y racional que no entrase la acción dinámica que pretende asignársele a la Administración del Estado.

Finalmente, el Ministro Presidente de CONARA insistió en que dos principios básicos —el de subsidiariedad y el de economía social de mercado— servirían en la práctica y en el período de transición para definir la relación entre las funciones del Estado y las del sector privado.

COMENTARIOS FINALES

Las pautas conforme a las cuales se desarrolla la Reforma Administrativa Integral emprendida en Chile, nos permiten apreciar la existencia de un marco caracterizado por la centralización política del actual régimen de gobierno acompañada, a su vez, de un fuerte grado de descentralización administrativa. Este último aspecto tiende a ser logrado principalmente por la desburocratización del aparato estatal que reconoce como fuente inspiradora al principio de subsidiariedad, cuyo efectivo cumplimiento asegura la existencia de una sociedad en que realmente se respeten la libertad y autonomía de las personas y cuerpos intermedios.

En Ciencia Política se conocen con el nombre de "régimenes burocrático-autoritarios" aquellos que corresponden a los niveles más altos de modernización: crecimiento en el poderío organizacional de diversos sectores sociales, intentos gubernamentales por encapsularlos burocráticamente, el papel esencial jugado por grandes organizaciones públicas y privadas, el tipo de carrera y las bases principales de poder de quienes desempeñen roles tecnocráticos"⁶. Se trata de régimenes con un fuerte grado de concentración de poder que, precisamente, utilizan el aparato burocrático del Estado en aras de dicha concentración para producir, en definitiva, una centralización en la toma de decisiones públicas. Los roles tecnocráticos dentro del sistema político pasan a ocupar un gran papel en este sentido.

Entre las consecuencias que genera el fuerte grado de concentración de poder en estos régimenes burocrático-autoritarios se señalan: el aislamiento en que se va colocando la coalición gobernante respecto del resto de los sectores sociales; las tensiones que se generan con el sector de las grandes empresas que pugnan por una liberalización de la economía y una paulatina disminución del apoyo prestado inicialmente a estos régimenes en un verdadero proceso de deslegitimación.

El caso chileno reviste especial importancia desde esta perspectiva, pues está escapando a los cánones tradicionales en que se encuadran los régimenes caracterizados por la centralización del poder político. Ya hemos dicho que la descentralización administrativa que se busca en Chile debe implicar

una verdadera descentralización de la toma de decisiones, desde luego, comenzando por los más altos niveles, decisiones que pasan a ser compartidas por la autoridad y la comunidad, encargándosele, incluso, a esta última la ejecución e implementación de decisiones concretas, por ejemplo, a través de las Corporaciones Privadas de Desarrollo. Estas ideas son totalmente contrarias a una burocracia estatal de grandes proporciones que entorpece la marcha dinámica que debe tener la Administración y que contradiga, en definitiva, el respeto a la libertad, a la iniciativa y al pleno desarrollo de la persona humana, principios que están inspirando todo el proceso de reforma administrativa chileno.

Queremos dejar planteado como punto de reflexión el de la incidencia que todo este proceso de desburocratización y descentralización administrativa pueda llegar a tener en el plano político, operando a una descentralización del poder político en general. Hasta el momento tenemos como antecedente la apertura que está adquiriendo el proceso de toma de decisiones, guiado siempre por la idea de que el bien común, como fin propio y objetivo del Estado, es tarea de todos y cada uno de los miembros del sistema político y no tan sólo de sus autoridades.

Otro aspecto sobre el que cabría meditar se refiere a que normalmente los regímenes autoritarios o de centralización del poder político, al menos en Latinoamérica, han surgido tras períodos de intensa movilización política. Chile no ha escapado a esta característica; ella se aprecia claramente a partir del Gobierno de Eduardo Frei (1964-1970) y el de Salvador Allende (1970-1973). Por eso es que el advenimiento de los regímenes autoritarios trae consigo una desactivación política dentro del sistema. En Chile, luego del 11 de septiembre de 1973 se restringe la actividad sindical y la actividad político-partidista fundamentalmente. No obstante, el proceso de reforma administrativa ha procurado incentivar canales de participación ciudadana diferentes de la actividad política tradicional. En efecto, se ha tratado de fortalecer al poder social —que es la facultad de los cuerpos medios de la sociedad para desarrollarse con legítima autonomía en aras de sus fines específicos—. Ello supone como antecedente fundamental la “despolitización” de dichos cuerpos medios.

De este modo, en la práctica las concepciones anteriores han conducido a una hiperdesmovilización a nivel político, no obstante que se esté tratando de movilizar a la ciudadanía en otro sentido. Los Consejos Regionales y Comunales de Desarrollo son básicos para tal fin. Cabe meditar, entonces, sobre los efectos que esta movilización “apolitizada” pudiera tener sobre el sistema político, y si ella alcanzara a ser lo suficientemente fuerte y eficaz como para suplir la insuficiencia en la participación a través de los canales políticos tradicionales que —en el esquema de la nueva Constitución Política— tienen además severas limitaciones que tienden a impedir sus desbordes. Habrá que observar si la movilización popular no llegará a exceder las vías institucionalizadas de participación, provocando una crisis en el sistema que perjudique su estabilidad.

N O T A S

- 1 CONARA. Programa del Simposio sobre *Administración del Estado y PRINCIPIO de Subsidiariedad*, Viña del Mar, septiembre de 1980.
- 2 Roberto SOTO MACKENNEY, General de Brigada, Ministro Presidente de CONARA. *Discurso inaugural del Simposio sobre Administración del Estado y el Principio de Subsidiariedad*, Santiago, 29 de septiembre de 1980.
- 3 Sergio FERNANDEZ FERNANDEZ, Ministro del Interior, *Visión y proyecciones de la Administración Pública Nacional en la Nueva Institucionalidad*. Santiago, septiembre de 1980.
- 4 Hernán ITURRIAGA NEUMANN, Representante de la Corporación de Estudios Nacionales. *La Administración del Estado y la Nueva Institucionalidad*.
- 5 Conclusión del Grupo de Trabajo N° 4, cuyo tema fue: *La participación del sector privado en la gestión de la Administración pública*.
- 6 G. A. O'DONNEL, *Modernización y Autoritarismo*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972, p. 106.