

BUROCRACIA Y CAMBIO SOCIAL

GERMAN URZUA VALENZUELA

En parte no pequeña la presión y creciente demanda por puestos públicos aparecen determinadas por la orientación de la educación. No existe entre nosotros conciencia de oficio ni de preparación (si no, sirvan de ejemplo los escasos requisitos para ingresar a la Administración). "Faltan escuelas técnicas que respondan al ritmo del progreso industrial que ha dominado a nuestro país en los últimos años. Hay síntomas claros que revelan que los conductores del país no han tomado el peso al problema de la burocracia fiscal cuyas proyecciones se traducen en pesadas cargas tributarias y en una especie de inercia de los jóvenes en edad de trabajar, quienes, en lugar de postular a carreras brillantes relacionadas con la industria, preferentemente prefieren esperar que las vinculaciones políticas de la familia pongan a su alcance el cómodo y regalado cargo público y la jubilación a edad más o menos temprana".

El problema de la orientación de la juventud *hacia* la burocracia no se plantea en verdad sólo en los últimos tiempos, pues ya se recalcaba en 1926, por ejemplo. Entonces se plantea la necesidad de eliminar los empleados innecesarios, sin contemplaciones de ninguna especie, y rentarse bien a quienes fueran indispensables, sin tomar en cuenta otro factor que el interés nacional. Especialmente se hacía notar entonces lo que constituye una dramática verdad en nuestros días, y que hay que enfrentar no sólo para hacer eficaz a la Administración, sino de manera especialísima para mover las potencialidades humanas del país hacia derroteros más dinámicos y creadores: que nuestra juventud se educa para ser empleado pú-

blico. En otras palabras, que el mal se encuentra en el plan de la enseñanza, en la ausencia de un criterio que recalque la importancia de los estudios técnicos y científicos, y en el cambio de mentalidad, por lo tanto, de los dirigentes máximos que siguen sobrevalorando a la Universidad de tipo clásico, que es importante, pero en manera alguna distintiva de las exigencias de un país de subdesarrollo material y mental.

En consecuencia, en nuestro concepto, en la educación técnica podría hallarse una parte, al menos, de la solución que enfrenta el país —aun cuando siempre lo soslaya— y podría aliviar de consiguiente la presión constante —que tampoco puede desconocerse— por ocupar cargos meramente administrativos, con lo que se aliviaría también el esfuerzo industrial por no tener todo el personal técnico y especialmente los obreros calificados necesarios.

La ideología imperante ha sido en este sentido negativa y disociadora, ya que no ha fomentado debidamente el espíritu de aventura, de empresa y de riesgo que en otros países está dado como supuesto en la juventud. Desde el liceo, y de manera silenciosa, heredada y transmitida de generación en generación, se ha inculcado la convicción de que los puestos oficiales del Estado, si no dan riqueza, otorgan al menos una seguridad impagable que permite formar hogar y una situación, cuando no expectable, por lo menos segura y permanente.

Provenza de donde provenza, y quien quiera que la haya impuesto, es evidente que esta ideología o modo de focalizar la vida social y el valor de la persona por encima de la propia comunidad, ha determinado por sí sola un ordenamiento ético, político y social cuyas repercusiones, entre otros aspectos no menos importantes, se hacen ver, claramente, en la desmedida importancia que la burocracia estatal tiene entre nosotros.

Pese a la creación de la Universidad Técnica en 1947, la educación básica y media continúa provocando un incesante ejército de jóvenes frustrados cuya única meta es ingresar a la Administración Pública.

En la medida en que no se alteren las condiciones económicas y sociales prevalecientes, se abran e impongan nuevas metas para la juventud y se oriente, a través de los padrones pedagógicos, a ésta, hacia diversos impulsos de la acción social más premiosos para la sociedad global, no podrá detenerse esta avalancha, y todo otro intento de reforma pedagógica será no sólo ilusorio, sino que provocará mayor grado de frustración y desajuste social. Ella, por cierto, es más notable en ciertos períodos que en otros y más insistente, con lo que se compromete la propia maquinaria estatal que, frente a esta presión, a veces incontenible, se ahoga con nuevo personal incompetente e innecesario. Baste recordar aquí los reiterados procesos de reorganización administrativa, que deben considerarse, más que nada, como expedientes de un régimen político para abrir el ingreso de nuevos postulantes que, de otro modo, no hubieran podido hacerlo. Es decir, no pueden ni deben considerarse esfuerzos serios de reforma de la administración estatal.

Insistamos en que debe hacerse un esfuerzo ciclópeo por transformar la mentalidad de muchos dirigentes, ya que es un hecho innegable que la mayoría de los padres —y no sólo de las clases media y alta, lo que podría ser lógico, dada su formación social, sino, lo que es grave, de los de procedencia obrera— trata de darle a sus hijos un estudio humanístico o una profesión liberal que inexorablemente desemboca en la Administración Pública.

Además de esta presión, llamémosla psicológica o social, el crecimiento de la Administración Pública de modo desorganizado, que se revela en el desarrollo desorbitado de los organismos funcionalmente descentralizados, se explica por las presiones cruzadas de sectores socioeconómicos interesados en el crecimiento de la burocracia fiscal.

Hay que advertir, por otra parte, que el intento de reorganizar la Administración sobre bases más orgánicas y racionales no es exclusivo de un solo gobierno, sino que, por el

contrario, muchos han recurrido a este expediente sólo para aumentar, en definitiva, la burocracia fiscal con la incorporación de su clientela electoral adicta. Esta circunstancia ha sido un grave factor de distorsión y de abultamiento burocrático.

Detengámonos un poco en el desarrollo de los organismos descentralizados a que he hecho mención recién. La creación de estos servicios autónomos ha llevado a algunos autores a calificar a este Estado que se desarrolla especialmente a partir de 1941, como Estado Productor o Estado de Economía Mixta. Recalquemos que se trata de una connotación económica, porque desde un punto de vista sociológico y político es más apropiado el término de intervencionista. Coincido con tales autores, sin embargo, en sostener que la intervención estatal, si bien ha atravesado por varias etapas, algunas incluso recurrentes, constituye un único proceso, que se ha mantenido a través de los diferentes regímenes políticos que han gobernado al país, pese a que muchos de los grupos políticos determinantes de un gobierno dado fueran, ideológicamente considerados, renuentes a la intervención estatal en el aspecto económico. Es decir, que el Estado no ha cesado de actuar en la actividad económica y social, sino, por el contrario, tiende a hacerlo de modo acusado y evidente. Justamente esta intervención tan decisiva del Estado llevó a concluir que "alrededor del 40% del producto nacional bruto se genera en el sector público de Chile, como asimismo, sobre el 70% de la inversión bruta total", antes de 1971.

Esta permanente creación de servicios descentralizados ha atravesado por diferentes etapas que, de modo general, coinciden con aquello que en Derecho Administrativo se ha señalado como modalidades del Estado intervencionista. Estas etapas serían las del Estado-Servicio Asistencial, Estado titular de servicios de carácter económico y Estado gestor de empresas económicas.

En la primera etapa, el Estado se preocupó preferentemente y en forma casi exclusiva por el aspecto educacional, que se tradujo en la amplia política educacional de los decenios y especialmente con el primer organismo autónomo: la U. de Chile en 1843. Esta institución fue entonces el primer organismo institucionalmente descentralizado.

En este mismo aspecto debe señalarse la actitud permanente que mantiene el Estado en materia de salud pública que lo lleva, ya en 1832, a crear una Junta Directora de Hospitales y Casa de Expósitos que, después en 1854, toma el nombre de Junta de Beneficencia de Santiago y que, siguiendo igual orientación, en 1932, dará estructura a la Junta Central de Beneficencia.

La segunda etapa, el Estado como titular de servicios de índole económica, caracterizada por la posibilidad de su explotación económica, comienza a desarrollarse en pleno liberalismo económico, como que ella no es en absoluto incompatible con el llamado Estado Liberal. Podría a este respecto recordarse, entre otros, la Caja de Crédito Hipotecario, los FF.CC. del Estado en especial, pero sin duda alguna que su máximo desarrollo se da en la década del 20 y preferentemente en la Administración Ibáñez (1927 - 1931).

En verdad que no se trata de etapas sucesivas, sino acumulativas y aun paralelas, en el sentido de que además de mantener el criterio intervencionista anterior, se junta o une el siguiente.

La tercera etapa de la Administración manifestada en su fase intervencionista representada a su vez por el Estado gestor de empresas económicas, se presenta claramente a partir de 1939 (CORFO), sin perjuicio de haberse insinuado en las etapas anteriores con algunos casos señalados, como Ferrocarriles y LAN Chile.

Ahora bien, la preocupación por reducir la burocracia fiscal se ha mantenido, pese a este crecimiento de las actividades estatales, y en muchas ocasiones se ha confundido el cre-

cimiento de la burocracia con este último fenómeno importante. Estas iniciativas han tendido en principio a reducir el número de empleados públicos por excesivo y desproporcionado, sin atender a si ese número es contrario a la eficiencia misma del cuerpo administrador del Estado. Es decir, más bien se ha recurrido al pretexto del exceso de empleados para introducir economías en los gastos públicos que de este modo se presenta como un aspecto fundamental de todos los acuerdos relativos a la Administración Pública. Nunca se han planteado el gobierno y las autoridades la eficiencia de la Administración, sino, lisa y llanamente, introducir, casi intuitivamente, "podas" que signifiquen "economías en los gastos fiscales". Este es uno de los peores defectos de que adolece precisamente la Administración: la improvisación y el oportunismo con que se han abordado sus reorganizaciones o reestructuraciones de un régimen al siguiente.

El fracaso, por lo demás, de estas medidas "oportunistas" ha sido determinado por la debilidad de los propios gobiernos, por su indefinición administradora, y básicamente por ir introduciendo lentamente más y más excepciones a la limitación inicial de nuevo personal. De ahí que en cualquier estudio comparado que se haga de estos intentos, se llega a la conclusión de que lejos de disminuir la burocracia al término de cada sexenio, ésta ha crecido.

Una cosa es cierta entonces, a este respecto. Que pocas veces, por no decir nunca, el gobierno se ha preocupado de otorgar una adecuada racionalidad a la Administración Pública, sino que invocando ésta sólo como pretexto formal ha tendido a hacer economías a costa de algunos cuadros administrativos del Estado.

No se nos escapa que la burocracia tiene antecedentes negativos en cuanto a la influencia sin contrapeso que llega a jugar en los regímenes democráticos, desprestigiándolos, esterilizándolos y sumergiéndolos finalmente en el caos que determina la impotencia económico-financiera del Estado. Por

eso mismo, conviene resaltar la necesidad de adecuar la estructura administrativa sobre moldes racionales y operantes que eviten la ineficiencia, el gasto inútil, el expedienteo y la tramitación, en una palabra, la burocracia.

La burocracia es un estado sicológico, en cuanto supone formulismo, apego al expediente, dilación, en una palabra justificación del cargo, más que de la función. Pero, al mismo tiempo, es fomentada por la política del "injerto" o adición sucesiva de nuevos organismos y legislaciones, sin tender a la permanente simplificación de las funciones y actividades del Estado. Es curioso a este respecto señalar casos de organismos administrativos que siguen existiendo, sea a nivel ministerial, jefatura de servicios, y servicios completos que no responden a una necesidad actual, pero que la cumplieron al ser recién creados. Nadie se ha cuidado de simplificar a este respecto, poniendo término a la existencia legal de organismos cuyas funciones casi totalmente se cumplen a través de otros servicios más dinámicos creados posteriormente. Hay indudablemente un gasto injustificado de esfuerzos y de presupuesto que tampoco nadie ha pretendido terminar hasta esta fecha.

El fenómeno de la burocratización del Estado, que incidentalmente está determinado por la presión de las capas medias de la población, como señalara Robert Michels a propósito de su estudio de los partidos políticos, ha sido en nuestro país institucionalizado más que por una concepción doctrinaria, por una falta de fe en la propia capacidad personal (consecuencia de la pedagogía oficial), en lo que llamamos "empuje" individual y en una falsa y funesta concepción de que el status está determinado por la posesión de un título universitario.

Ahora bien, aun cuando hayamos recordado denantes la fundación de la Universidad Técnica del Estado, a propósito del esfuerzo por abrir nuevos horizontes a la juventud, apegada al cartón universitario tradicional, tenemos que reconocer

una vez más que hasta hoy se mantienen incólumes los mismos valores tradicionales que otorgan mayor prestigio y status a quienes egresan de una Universidad liberal o "humanista". Esto está explicado en la medida en que se percibe que no ha habido cambios correlativos sustanciales en el ámbito estructural o superestructural de la sociedad. Pero, aun en tal caso, la presión que se ejerce sobre la burocracia, para ser aceptado por ella, es determinada por esta estimativa educacional errónea y falsa así como frustrante que se mantiene en nuestros días.

Como alguien dijera pertinentemente, la raíz del problema debe buscarse en la diferente apreciación y distinción que las familias hacen entre los colegios humanísticos y los planteles que imparten conocimientos de tipo artesanal y técnico. Un gran número de jóvenes ven, además de la Universidad, el ingreso a la burocracia como único medio de ascenso económico relativamente fácil.

La educación, la errónea educación es, como se ve, un mal de incalculables proyecciones y que, en el caso particular estudiado, gravita soberanamente en el crecimiento de la burocracia estatal. En otras palabras, no se trata de crear tan sólo más y más escuelas, ampliar los estudios de manera formal, a sectores más vastos de la población, sin perjuicio de estar conscientes que esta medida es importante y primera para un proceso amplio de socialización.

Es, en consecuencia, la orientación pedagógica uno de los elementos determinantes de las presiones múltiples externas de que es objeto la Administración y en definitiva la misma sociedad chilena, y, al mismo tiempo, es un factor retardatorio frente a todo proceso de cambio social efectivo, no meramente formal o superficial, como es el que, en gran medida, se ha difundido y mantenido hasta la fecha.

En otras palabras, en nuestro concepto no es suficiente ni satisfactoria una reforma educacional difusora de la instrucción a todos los sectores —noble afán por cierto que fo-

menta la democratización masiva— sino que es preciso imponer una mentalidad que desplace aquella estimativa liberal que aprecia como únicamente altos y aun valiosos los estudios “superiores” impartidos en una Universidad tradicional, en detrimento de la formación de técnicos y científicos en todos los grados, especialidades y niveles que el país requiere y cuya aceleración e interés deben constituir canal importante para los grupos juveniles del país, porque, en cierta medida, contribuiría a un proceso más acelerado de movilidad en el sentido de beneficiar a capas o sectores marginados hasta hoy, y al mismo tiempo desplazaría a grandes grupos de solicitantes que constantemente presionan para ingresar a la burocracia estatal.

Un país o un gobierno que es incapaz de ofrecer alternativas suficientes a la juventud, es un gobierno contemplativo e ineficaz, que vive marcando el paso frente a los acontecimientos que corroen su propia estabilidad. Piénsese sólo en la potencialidad de la juventud como circunstancia demográfica, y se tendrá que concluir que debe buscarse una o más expectativas que el mero y fatal cargo funcionario, sin horizonte, en la medida de que se trata de una juventud que, al ver tronchada su posibilidad de llegar a la Universidad liberal, y negadora de una especialización en actividades técnicas, sólo quiere, por compromiso familiar o en definitiva por simple frustración, llegar a un cargo fiscal. No incluimos, por cierto, a quienes sienten la vocación de ser administradores, ya que ellos así entendidos están llamados a desempeñar un rol importante en la acción dinámica y eficiente del Estado.

Como se puede ver, entonces, hay una íntima relación, al menos en nuestra realidad social, entre grado y carácter de la educación en sus grados básicos, medio y universitario, con las necesidades y limitaciones del desarrollo social y, en no poca medida, con el mismo proceso de frustración que viven con toda razón grandes grupos de nuestra juventud.

Ahora bien, en este aspecto, también se puede observar

que lo que es la Administración Pública está determinado por circunstancias prevalecientes en el medio social que, así, lo determina y sustenta. De modo que muchas de las medidas que se tomen para reformarla, para darle eficiencia y operatividad consonantes con las necesidades sociales, dependen de los criterios políticos que se adopten para, justamente, impulsar el proceso de democratización y de desarrollo integral de la sociedad chilena. En otras palabras, que las soluciones a la propia burocracia, como a tantos otros problemas sociales, exigen una visualización política, más que simplemente administrativa, y en muchos casos, por ello, exigen de quien las ha de adoptar un alto poder de decisión y de independencia. Especialmente esto último porque, cualquiera que sea la medida que se aplique para "racionalizar" la Administración Pública, habrá de lesionar ciertos intereses o a determinados grupos, y, en definitiva, a determinados funcionarios, movilizándose las presiones para evitar o enervar los cambios sugeridos.

En este sentido, el "clima" administrativo (producto de los caracteres humanos de los que lo integran) es importante considerarlo también en todo intento de reforma. No está de más recordar que dentro de la estructura actual de la Administración Pública existen diferentes niveles derivados de las presiones desiguales ejercidas en los distintos gobiernos, que han favorecido más a algunos ministerios que a otros. De este modo es que hay una evidente desigualdad en lo que dice relación con la selección del personal, su remuneración, surgiendo esta difundida y no menos real circunstancia de ministerios privilegiados y ministerios postergados, que es otro factor de crisis interna de la Administración.

Es este un factor importantísimo que no puede descuidarse si pretendemos encontrar los factores adversos a una Burocracia eficiente y operativa. El distinto tratamiento funcionario que pudiera parecer a veces superfluo en un análisis general, no lo es si consideramos precisamente la eficien-

cia funcionaria que, en definitiva, es la que importa, y la relacionamos, a su vez, con el grado de conformidad del empleado con su medio administrativo y mediatamente con su gobierno. En gran medida, el rendimiento funcionario debe medirse, como se hace en la industria moderna, en relación a estos factores "ambientales" del trabajo administrativo, que por muy adjetivos que pueden ser para algunos, no lo son, sino por el contrario esenciales para alcanzar éxito en cualquier plan de reforma social, económica y política.

A propósito de lo ya dicho, surge una crítica general, de la que ningún gobierno hasta el presente se escapa. Y es que nunca ha existido propiamente una planificación a nivel ministerial en el país, ya que de ser así no podría admitirse la posibilidad de que la "diligencia" de un Ministro desplace o postergue los planes o expectativas de los otros. Muchas veces el cambio de orientación de un Ministerio, su propia denominación, y aun el cambio de dependencia de ciertos servicios, han dependido de fútiles razones, ninguna de alto valor administrativo, sino relacionadas con la competencia o simpatía de un Ministro con determinadas materias, o, por último, hasta por la antipatía sentida respecto de algún Director de Servicios.

Uno de los factores más graves en la desorganización administrativa, y consecuentemente en el funcionamiento de la Administración en consonancia con los planes gubernativos, es la política discriminatoria del Gobierno en materia de remuneraciones. Es, por cierto, un tema este discutido cada año en las esferas gremiales, gubernativas, periodísticas y parlamentarias o políticas. Y tal como ha sido conducida hasta ahora es tal vez la que más ha contribuido a destruir la eficacia y continuidad administrativa del Estado y a hacer ilusorios los planes de cambio social impulsados desde el propio Gobierno.

El análisis de esta cuestión supone enfoque múltiple. Por ejemplo, debe recordarse que la anarquía en las remunera-

ciones emana de la existencia de diferentes categorías de funcionarios del Estado: fiscales, semifiscales, autónomos, cada cual protegido con un sistema cooperativo de previsión social diferente.

Pero, aun dejando de lado este primer punto, que tiene gran incidencia en la competencia por mejores remuneraciones debido a la fatal comparación hecha por los funcionarios del sector central (ministerios) con respecto a funcionarios de iguales funciones pero que trabajan en servicios descentralizados o autónomos, es preciso insistir en que dentro de un mismo sector se producen los desniveles de remuneración que, lógica y humanamente, engendran movimientos resentidos por tal tratamiento discriminatorio.

Sobran los ejemplos de presiones que nacieron de este tratamiento desigual de un mismo gobierno. Por cierto que dentro de una estructura administrativa racional, ordenados sus distintos estamentos funcionales con un criterio realmente lógico, ninguna de estas presiones podría justificarse.

Insistamos, sin embargo, en que las presiones son sólo el efecto o la consecuencia de dos hechos producidos o engendrados por el respectivo gobierno:

1. Criterio discriminatorio del Ejecutivo para tratar a los distintos servicios del Estado. Indudablemente que este criterio ha sido determinado a su vez por varias razones, de las cuales las que más se reiteran son las siguientes:

a) presión sostenida de ciertos grupos cuya influencia es más notoria que otros;

b) acción de ciertos Ministros más diligentes que otros;

c) como consecuencia de lo anterior, ausencia de una adecuada y coherente planificación general de la acción ministerial; y

d) acento cargado por el Gobierno en determinados planes que "inflan" burocráticamente los servicios dependientes de un determinado Ministerio.

2. Criterio marcadamente discriminatorio del Ejecutivo en materia de remuneraciones, como consecuencia de todo lo anterior; de manera que trata y paga funciones similares de modo desigual y, por ende, injusto. No cabe duda que esta última circunstancia es mucho más grave en el caso de los funcionarios profesionales, ya que en ese nivel este tratamiento es más notorio y provoca toda suerte de frustraciones y determina el llamado éxodo de profesionales a otras actividades, especialmente privadas. Pero no puede olvidarse tampoco que en algunos casos el distinto tratamiento en materia de remuneraciones entre el personal profesional y aquel otro que no lo es (especialmente administrativo) linda en el terreno de lo irritante. Debe convenirse que por sus estudios especializados y, por lo tanto, su "indispensabilidad" al personal profesional y técnico debe dispensársele un tratamiento diferente del resto, lo que supone mejores rentas; pero no necesariamente estas deben significar una brecha tal que provoque resentimientos justificados del personal administrativo y que junto con ser un elemento provocador dentro del servicio mismo, sea un factor que atiza inconscientemente la desunión de los elementos sociales que deben por el contrario integrarse en una sociedad sana y solidaria.

Otro aspecto interesante de destacar se refiere a la ausencia de un criterio racional en la adquisición de personal idóneo a todas las situaciones jerárquicas de la Administración, la que aparece agravada por la intervención del factor político.

En más de una ocasión —reiteración que casi constituye un rasgo permanente de nuestra Administración Pública—, las deficiencias administrativas han tenido su origen en la intervención de incapaces o con antecedentes incompatibles para la responsabilidad funcionaria. "Personas que se encumbran a importantes jefaturas desde oscuros puestos gracias a alguna amistad y escalafones que se llenan con personas adineradas que no cumplen los requisitos exigidos, son la causa" de las criticadas y persistentes deficiencias administrativas. "Si

se efectuara una selección estricta, descubriríamos que un 30% de los funcionarios fiscales, semifiscales y de instituciones de administración autónoma son deficientes, que otro porcentaje considerable posee medios propios de vida y por lo que respecta a los cesantes, estableceríamos que en su mayoría son de preparación suficiente y con antecedentes limpios y dignos”.

Hasta se ha llegado a sostener que la burocracia pública ha nacido en gran medida por el favor, con lo que se sugiere, por cierto, la influencia política como elemento decisivo para ingresar a la Administración.

Al respecto tenemos que insistir aquí en que todos los intentos de reorganización administrativa han sido meros cambios de personal, y no propiamente reorganización de la Administración para darle mayor eficiencia e idoneidad.

Las diferentes leyes de facultades administrativas extraordinarias han sido todas mal usadas, improvisándose una política administrativa, sin que se atendiera en forma debida a la eficiencia y celeridad y economía de las funciones, por lo que la maquinaria administrativa, con cada una de ellas, vio acrecentada su burocracia.

Este hecho, notable en la desvirtuación de las funciones administradoras, se nota en proporción más evidente en los organismos institucionalmente descentralizados. Como quiera que éstos gozan de mayor movilidad para los nombramientos, son más propensos a incurrir en toda suerte de injusticias o arbitrariedades en los nombramientos y despidos de funcionarios tanto de categorías como administrativos. Esta latitud de facultades administradoras se traduce, en casi la totalidad de estos servicios, en plantas de personal abultadas en exceso y en el monto dispendioso que se destina en despidos de personal, estimadas superficiales sus funciones no obstante que sus plazas se llenan de inmediato.

En otras palabras, el costo de los cuadros administrativos de los llamados organismos autónomos, cualquiera que sea

su variedad, es abiertamente desproporcionado a los servicios que realmente prestan a la comunidad. Una cosa importante es que el Estado cada vez asuma el carácter de empresario, por la ausencia de iniciativa privada o simplemente porque el grupo dirigente así lo estima necesario, y otra cosa muy distinta es que el Estado soporte un lastre económico de miles de funcionarios que nada realizan y que significan un franco deterioro de la capacidad estatal, de su dinamismo, de su eficiencia y, lo que es más importante, de la moral que debe imponerse en la conducción de un organismo político que tiende a acelerar el desarrollo social y la incorporación de masas humanas a los beneficios de la civilización. No puede, por ejemplo, admitirse que el Estado solvente situaciones privilegiadas de algunos servicios fiscales en detrimento de otros, porque este tratamiento desequilibrado tiene necesariamente que producir la dislocación y la apatía de gruesos sectores vinculados al Estado.

La falta de competencia de los organismos directivos de estos servicios es otro factor retardatario. La propia generación de los consejos de administración o "directorios" demuestra cómo es pernicioso el criterio sólo político partidista en la designación de cada uno de sus miembros. Estos directores no realizan su función de tales, las más de las veces son elementos pasivos que no se integran ni se interesan por los problemas de la institución respectiva, y en este sentido su intervención no sólo es ineficaz y retardataria, sino enervante. Hay muchos casos en que estos directores sólo actúan en los consejos, interesados por defender ciertos grupos, sin aportar en cuanto institución nada realmente constructivo.

Desde un punto de vista general puede concluirse entonces que la anatomía funcional de los servicios descentralizados no ha producido ni la eficiencia ni el funcionamiento administrativo adecuados que se esperaba del carácter autónomo que quiere dárseles a un mayor número de servicios anteriormente de la Administración Central. La Administración es por lo ge-

neral absorbente, ejerciendo sus facultades legales en muchas ocasiones en forma arbitraria en perjuicio del presupuesto del servicio y, por ende, contribuyendo al descrédito de la autonomía administrativa.

En definitiva, y frente a ciertas acciones del Ejecutivo tendientes a restarle eficacia a la autonomía administrativa, puede plantearse, con propiedad, la duda de la conveniencia de mantener un sistema que junto con distorsionar todo el régimen administrador del Estado, contribuye al mismo tiempo a provocar toda serie de desajustes y el crecimiento injustificado de la burocracia estatal.

La doble personalidad del Estado Administrador (Administración Central y Descentralizada) constituye desde un punto de vista práctico, más que teórico, una grave contradicción que se traduce en organismos privilegiados y en presiones permanentes que lo desarticulan y lo enervan.

Un Estado pequeño, con un presupuesto fiscal urgido por circunstancias económicas desfavorables y permanentes, con un insuficiente desarrollo económico, no puede darse el lujo de contar con una maquinaria burocrática compleja e incompetente. De tal modo que es urgente revisar la estructura general de su Administración, y especialmente estudiar a fondo la conveniencia de seguir perseverando o no en una autonomía administrativa mal usada y entendida y lo que es más grave desvirtuada por sus administradores que han tratado de asimilar sus servicios al trabajo de empresas privadas, olvidando que para ello deben formar un cuerpo administrativo eficiente y concordante con sus posibilidades económicas y no, como en el hecho ha sucedido, servir a las clientelas electorales o a ciertos grupos de presión.

Lo curioso es que esta presión e inorganicidad de la Administración chilena ha provocado la existencia de funciones y servicios duplicados, con el consiguiente derroche de presupuesto, personal, material, etc. Esta duplicación de funciones y servicios se comprueba una vez más al comparar la Admi-

nistración central con la descentralizada. Se concluye de ello que el Ejecutivo ha carecido de un criterio definido en esta área importantísima y que le incumbe de manera privativa: su política administrativa ha obedecido como hemos expresado a requerimientos políticos más que a un pensamiento racional de organización. De ahí que sea cada vez más anárquica, no está construida para permitir o acelerar el proceso de cambio social y no sólo contribuye al mantenimiento, sino al crecimiento permanente de la burocracia, no obstante haberse introducido implementaciones mecánicas destinadas, justamente, a reducir el costo de la Administración y a simplificar los procedimientos y en definitiva también el personal.

Partimos del supuesto de que no siempre la introducción de las innovaciones técnicas derivadas del maquinismo moderno trae aparejada la supresión del personal, pero creemos que al menos tiende a detener su crecimiento injustificado. De este modo, si continúa este crecimiento "inútil", es indudable que estamos en presencia de burocracia. Por eso admitimos que "existe exceso de burocracia no cuando el número de funcionarios pudo haber disminuido, sino cuando las labores administrativas pueden realizarse eficientemente con menos empleados que los consultados en la planta correspondiente".

En conclusión, un Estado-empresario, como es el que existe en nuestro medio sociopolítico, requiere de una estructura administrativa ágil, con expeditos y rápidos canales de comunicación entre sus diferentes servicios, verdaderos compartimientos estancos, hoy celosos guardadores de una especie curiosa de soberanía de la que cada jefe se siente dueño, cuando lo cierto es lo inverso.

No atacamos con estas ideas el principio de *autonomía* administrativa, sino aquella que se ha pretendido es consustancial: la autonomía económica. Admitiendo la primera no habría conveniencia alguna para que todos los diferentes servicios tuvieran una ordenación jurídica distinta adaptada a sus específicas finalidades, pudiéndose aconsejar en ese sen-

tido el establecimiento de un estatuto-tipo que solucionaría toda suerte de rivalidades y correspondientes presiones sobre el Ejecutivo para nivelarlos a un status óptimo alcanzado sólo hoy por algunos en detrimento de los más.

En otras palabras, el principio de autonomía es inherente a un servicio administrativo moderno; por el contrario, la concentración del poder administrador en uno o más funcionarios del Ejecutivo (Ministros) detiene la función administrativa, la ritualiza en exceso y hace de ella una tramitación formulística, engorrosa y lenta.