



LA REORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN CHILE



MEMORIA DE PRUEBA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO
EN LA FACULTAD DE LEYES I CIENCIAS POLÍTICAS



De todas las leyes dictadas en los últimos años por los Congresos de Chile, pocas ha habido de mayor gravedad i trascendencia que la conocida con el nombre de *Lei de reorganizacion de los servicios públicos*, que dice como sigue:

“Por cuanto el Congreso Nacional ha aprobado el siguiente

PROYECTO DE LEI:

“ARTÍCULO PRIMERO.—Procédase a la reorganizacion de la planta de empleados i demas servicios de la administracion pública i a la revision de las pensiones de gracia que se pagan con fondos del Estado.

“ART. 2.º Una comision compuesta de tres senadores i de tres diputados nombrados respectivamente por cada una de las Cámaras, i de tres funcionarios o ex-funcionarios públicos nombrados por el Presidente de la República dentro de los cinco

días siguientes a la fecha de la promulgacion de esta lei, pondrá al Congreso, en el mes de Junio de 1893, la planta de empleados públicos i sus sueldos, las modificaciones que deban introducirse en las pensiones i las reformas legales que convenga establecer i que no sean un obstáculo para que la administracion pública se haga sobre la base de la mas perfecta economía.

«La comision indicará qué cargos públicos deban acumularse en un solo funcionario para los fines indicados.

«ART. 3.º Se autoriza al Presidente de la República para que invierta la suma de doce mil pesos (\$ 12,000) en remunerar el trabajo de los miembros que él designe de la comision, i de tres mil pesos (\$ 3,000) para remunerar al secretario que ella nombre.

«I por cuanto, oido el Consejo de Estado, he tenido a bien aprobarlo i sancionarlo; por tanto, promúlguese i llévase a efecto como lei de la República.—Santiago, 2 de Noviembre de 1892.—JORJE MONTT.—*Enrique Mac-Iver.*»

Se trata, pues, con esta lei de rehacer todo el mecanismo de nuestra administracion actual, suprimiendo lo que se juzgue malo, completando lo que sea imperfecto i conservando lo que reporte beneficios.

¿Es ésta una tarea sencilla? Evidentemente nó. La administracion de un país es un organismo que se forma i desarrolla siguiendo leyes tan eficaces i exactas como las leyes físicas. Así como no se podría, despues de formado un organismo animal o vegetal cualquiera, destruirlo i, con sus diversas partes, formar otro exento de los defectos del primero, así tampoco se puede cojer el organismo administrativo cuando se ha desarrollado ya, i reorganizarlo conforme a principios sistemáticos, por perfectos que se les suponga, sin ocasionar confusiones, incertidumbres i trastornos mucho peores i mas perniciosos que los males cuya estirpacion se persigue. Instituciones puede haber, i las ha habido en todos los pueblos, que, juzgadas con serenidad, son inconvenientes, monstruosas aun, i que, sin embargo, por la circunstancia de haber existido largos años en una sociedad, han llegado a arraigarse de tal modo i a producir tales

beneficios, que la tarea de suprimirlas, por sensata que aparezca, encontrará dificultades insalvables, dando origen a perturbaciones graves. I todas estas dificultades deben naturalmente crecer cuando se trate, como se trata hoi en Chile, de reorganizar todas las instituciones nacionales de administracion.

Con todo, si ha de decirse la verdad completa, debe reconocerse que en Chile esta tarea encontrará en su camino atenuados los obstáculos ya dichos, a consecuencia de que en nuestro pais no existe todavía una administracion plenamente constituida, con tradiciones seculares i prácticas arraigadas. Pais el nuestro que no cuenta ni un siglo de existencia propia, toda clase de reformas pueden emprenderse i llevarse a cabo en él con dificultades relativamente pequeñas.

Por esto, la obra que la lei de Noviembre ha ordenado, difícil sin duda, no es imposible, como lo seria en un pais viejo.

Mas, por esto tambien, creo que se impone como regla suprema a que la reorganización debe sujetarse, la de que no se cambie sino aquello que, siendo notoriamente malo, sea rechazado, ademas, por el sentimiento público de una manera clara. Si se observa otra conducta, se correrá el peligro de malograr la reforma, esterilizando sus buenos propósitos i produciendo males con lo que solo debe ser fuente de positivos bienes.

Aparte de esta regla superior, me parece que podrian tenerse presentes con provecho las observaciones que siguen:

*
* *

Ante todo, no perdamos de vista algunas verdades fundamentales. Toda administracion se desarrolla siguiendo reglas fijas; la mejor administracion es aquella que mas bien se conforma con el grado de progreso de la sociedad en que va a prestar sus servicios; no basta que una institucion administrativa prospere en un pueblo para que todos los demas la adopten.

Estas verdades vulgarísimas son la base de toda buena administracion, i es preciso no echarlas nunca en olvido: ellas nos enseñan que el estadista, junto con un ideal que procure llevar a la práctica, debe tener tambien en cuenta el estado social del

pais que gobierna, a fin de acercarse a ese ideal sin precipitacion i sin malograr ningun paso.

Apliquemos ahora estos principios al estudio de nuestra reorganizacion administrativa.

*
* *

Tendencia de toda administracion que progresa es hacer que los varios servicios, concentrados ántes en una sola direccion, vayan separándose i quedando a cargo de funcionarios especiales. Desde las grandes asambleas de los pueblos primitivos, que resumian en su poder todos los servicios nacionales, hasta las innumerables oficinas administrativas diversas que existen en los pueblos civilizados de hoi, ese i nó otro es el camino que se ha seguido. I por esto se dice que el progreso administrativo de un pais es tanto mayor cuanto mayor número de servicios especializados tiene.

Pero (i aquí está el peligro), siendo esta especializacion de los servicios solo una obra natural del desarrollo jurídico, es necesario hacerla únicamente cuando ese desarrollo jurídico lo exige, i nunca ántes.

Creo que por este extremo se ha errado en Chile: animados nuestros lejisladores de mui buenos deseos en pro del adelanto nacional, han ensanchado en exajeradas proporciones nuestra administracion, hasta el punto de ser hoi notorio para todos que el número de las oficinas públicas i el abultado personal que las sirve son enormemente mayores que lo requerido por nuestro grado de progreso. En los últimos años, sobre todo, este mal ha revestido proporciones mas considerables cada día: si es cierto que, en estos años, el pais ha progresado en todos sentidos de una manera asombrosa, tambien lo es que la creacion de muchas oficinas administrativas, dotadas de numeroso personal, ha superado las exigencias de ese progreso.

En esta esfera, i dirijiéndose a corregir este mal por la supresion de oficinas i empleados innecesarios, puede tener ancho campo la tarea de reorganizacion administrativa. No pretendo decir con esto que deban suprimirse los servicios mismos que prestan aquellas oficinas i empleados. Solo quiero hacer notar que, habiendo en Chile muchos servicios que tienen, cada uno,

vida independiente, direccion propia i organizacion separada, se podria, sin suprimir esos servicios, encomendar dos o mas de ellos a una sola direccion i refundir así varias oficinas especiales en una sola jeneral. Así, al mismo tiempo que se realizaria un ahorro no despreciable, se haria mas espedito el servicio público i mas uniforme i ordenado.

Esto puede hacerse, por ejemplo, con los servicios de correos i de telégrafos: cada uno de estos servicios tiene una direccion separada, funcionarios i empleados especiales, etc. i es sabido que, en la mayor parte de los pueblos de la República, el movimiento de los correos i de los telégrafos no daría ocupacion bastante para una oficina sola. Manteniendo la separacion de oficinas solo en las grandes poblaciones, ¿no sería posible i conveniente reunir, en los otros pueblos, esos dos servicios en uno, a cargo de una sola direccion? Paréceme evidente que sí: las ventajas de esta idea, que no es nueva en Chile, pues ya ántes se ha ajitado, no pueden ocultarse a nadie; i en otros países ella se ha implantado con éxito feliz.

Algo semejante pasa con el servicio del Registro Civil, que existe hoi con una direccion separada i empleados independientes. Es del dominio público que, en la inmensa mayoría de las circunscripciones en que nuestro territorio se divide para los efectos de este servicio, el trabajo de los respectivos empleados es casi nulo i no autoriza el gasto que se hace en oficinas i personal. Se podria, con positiva ventaja, encargar este servicio, en las referidas circunscripciones, a los maestros de escuela, conservando oficinas i empleados especiales solo en las grandes ciudades, donde el movimiento de la poblacion es considerable. Esta reforma, que no es tampoco una idea nueva, tendría ventajas que son notorias: aparte del necesario ahorro que sería su inmediata consecuencia, ella contribuiría a aliviar la condicion, hoi día tan precaria, de nuestros preceptores; ventaja mui importante para un país como Chile que debe esperarlo todo de la ilustracion de sus habitantes. Se daría a los maestros una subvencion por este nuevo servicio; se les haría así mas respetables, i, por último, se mejoraría el servicio del Registro Civil, pues, a no dudarlo, estando ese servicio a cargo del maestro, que por lo regular es respetado i considerado por los vecinos, los

obstáculos que hoy se oponen a su correcto funcionamiento, si no desaparecían del todo, se verían por lo ménos muy atenuados.

Un estudio detenido de nuestra actual organizacion administrativa haria ver muchos otros casos análogos a los que acabo de indicar: la tarea de disminuir el número de oficinas especiales sin perjudicar el servicio, sería fecunda i sus benéficos resultados demasiado evidentes para que sea necesario ponderarlos.

* * *

Materia íntimamente ligada con la anterior es la de las incompatibilidades.

A este respecto puede tambien decirse en tésis jeneral, que a medida que una administracion progresa, las funciones de un servicio tienden a hacerse incompatibles con las funciones de los demas. Pero es preciso no adelantarse a este progreso instituyendo incompatibilidades que el buen servicio i el grado de preparacion social no hacen necesarias.

Creo que las incompatibilidades se han exajerado tambien en Chile; i al decirlo, quiero referirme en particular a las incompatibilidades lejislativas.

Sin contentarse con las incompatibilidades que estableció la Constitucion, las cuales, a decir verdad, ya no estaban a la altura de nuestro progreso, los lejisladores han ido creando otras nuevas i dejándose arrastrar por la pendiente en gradacion tan rápida, que, hoy por hoy, para ser Senador o Diputado, se requiere tener suficiente fortuna para vivir en la capital i abandonar toda expectativa de tener un puesto público, por independiente que él sea. Tan léjos se ha llevado la exajeracion que hasta se han incompatibilizado las funciones lejislativas con las municipales, sin que el espíritu acierte a comprender cuál es la razon de buen servicio o de pública moralidad que aconseje tal medida.

Me parece que no estamos preparados, ni lo estaremos en mucho tiempo mas, para sacar provecho de un réjimen tan avanzado; me parece evidente que siendo reducida la clase gobernante de Chile, hai conveniencia en dar entrada al Congreso a los funcionarios públicos, i que hai perjuicio en cerrársela; me

parece evidente, por último, que, si no se vuelve atrás en este camino, los males del régimen actual, males que ya empiezan a dejarse sentir, se acentuarán i llegarán a provocar una reaccion peligrosa.

La razon dada para recomendar las incompatibilidades absolutas i que consiste en decir que con ellas se independiza al poder lejislativo, es completamente falsa. En jeneral, los espíritus mas independientes en política, han sido los funcionarios que han tenido asiento en el Congreso. Desde hace años, la mayoría de los empleados públicos han estado de oposicion en las Cámaras, i, evidentemente, muchos, casi todos los empleados que apoyaban al Gobierno, hacíanlo con la mas entera independencia. Basta recordar (i permítaseme citar nombres que son nuestro lejítimo orgullo), basta recordar a Lastarria, Amunátegui, Huneeus, Bello, etc., para convencerse de esta verdad. No tiene, pues, base alguna en los hechos este argumento en favor de las incompatibilidades absolutas.

I, todavía, si duda de esto quedara, al abrir las puertas del Congreso a los funcionarios públicos, podrian adoptarse otras precauciones que hicieran ilusorio el peligro de falta de independencia. En primer lugar, se podría garantir formalmente a los empleados la estabilidad en la posesion de sus cargos; i en segundo lugar, i principalmente, se podría abrir las puertas del Congreso solo a los empleados de mas elevada categoría, a aquellos en quienes el Presidente de la República no pudiera influir con promesas de ascensos ni con sérias amenazas de destitucion: tales serian el director jeneral de Correos, el presidente del Tribunal de Cuentas, el director del Tesoro, los jenerales del ejército, los profesores de instruccion superior, etc. Pero escluirlos en absoluto a todos es una exajeracion a todas luces perjudicial e infundada. Porque, tratándose mui a menudo en los Congresos de dictar leyes sobre materias especiales, es evidente que no se consulta la ilustracion de los debates ni la atinada resolucion de los problemas, alejando del recinto lejislativo a los mismos funcionarios que, por fuerza, deben conocer mejor esas materias. I en realidad, puede decirse que el Congreso de Chile no ha ganado, ni en sabiduría, ni en independencia, con la implantacion de las incompatibilidades absolutas.

Por lo demas, en ningun pueblo las incompatibilidades son tan absolutas como las que tenemos en Chile, país de cultura relativamente atrasada. En todas partes, los publicistas miran estas incompatibilidades, mas como un ideal cuya realizacion debe perseguirse con empeño, que como un principio administrativo de inmediata aplicacion práctica.

En Chile, sin embargo, no se ha creido lo mismo; por desgracia, los hechos están encargándose de probar que las leyes sociales se cumplen en todas partes i que Chile no conseguirá librarse de los males consiguientes a las incompatibilidades absolutas.

Creo que seria obra de verdadero patriotismo el reformar en esta parte nuestra lejislacion administrativa.

El réjimen que, relativamente a incompatibilidades, imperó en Chile ántes de la Constitucion del 33, es mui digno de atencion i talvez puede suministrar provechosas enseñanzas para llevar a fin cumplido la reforma. En aquella época, podian entrar al Congreso, por regla jeneral, funcionarios de todas las categorías de la administracion; los pueblos eran enteramente libres para elegir como su representante a cualquier ciudadano, aunque fuese empleado público. Pero, en cambio, el Gobierno no podia nombrar a un Diputado o Senador para un cargo público sin obtener previamente el permiso de la Cámara a que el representante pertenecia. Los militares podian tambien ser elegidos Diputados o Senadores; pero desde su eleccion quedaban independizados del Ejecutivo, el cual, para hacerlos servir, tenia que impetrar la venia de la respectiva Cámara: nuestra historia de entónces presenta muchos ejemplos de esto que digo.

*
* *

De capital importancia para que podamos tener una administracion correcta, es el establecimiento de un buen sistema de provision de los empleos públicos, que garantice la idoneidad de los funcionarios i que asegure en el hecho a todos los ciudadanos lo que la Constitucion les ha otorgado ya: la igual admision de todos al desempeño de las funciones públicas.

Hablando con jeneralidad, puede afirmarse que en todos los

países se nota hoy la tendencia marcada a abandonar el sistema de nombramiento *simple* hecho a voluntad del soberano, reemplazándolo por el de nombramientos *calificados*: se somete a los que aspiran a un puesto cualquiera a una serie de concursos i de oposiciones cuyo resultado es dar a conocer quiénes son los mas merecedores, o bien se exige, para la provision de un empleo, la propuesta de alguna corporacion respetable, i, en seguida, se establece i se respeta a toda costa un sistema racional i equitativo de ascensos i promociones. De esta manera, los puestos públicos no son ni el botin de un partido, ni el regalo de un poderoso, ni el patrimonio de una casta: son propiedad de toda la nacion, que se reparte a los mas dignos. La administracion alemana, citada como un modelo en todos los países, debe, en gran parte, a esta circunstancia su floreciente estado: en ella, cada puesto es el premio merecido que se discierne al mas idóneo, i cada ascenso es tambien la recompensa de quien ha sabido conquistarlo.

En Chile la Constitucion ha dado al Presidente de la República la facultad especial de nombrar a su voluntad a todos los empleados civiles i militares, con mui cortas escepciones. Sin embargo, diversas leyes secundarias han ido limitando, en parte, esta ilimitada facultad, estableciendo, de ordinario, la prévia propuesta de un jefe o de una corporacion para proveer algunos puestos. Al mismo tiempo, la feliz iniciativa de algunos jefes de oficina ha introducido la práctica, poco jeneralizada todavia, por desgracia, de abrir concursos i provocar oposiciones. Pero el camino que falta aun por recorrer es demasiado largo para que podamos darnos por satisfechos.

A mi juicio, aquella tendencia por hacer calificados los nombramientos, debe estimularse en Chile, ya que felizmente ha llegado a pronunciarse. Exijir, para la provision de empleos públicos, condiciones de técnica i especial preparacion o la propuesta de corporaciones respetables; establecer un sistema serio de concursos a fin de que nadie se vea escluido de aquello a que tiene el derecho de aspirar; trabajar, en una palabra, porque el servicio público esté en manos de los mas meritorios, es, a mi juicio, hacer obra de buena administracion i fecunda en felices resultados.

Es de esperar que este punto, de tan alta importancia, no será desatendido por los encargados de llevar a cabo la reforma.

*
* *

Siendo la administración pública un organismo destinado a satisfacer necesidades permanentes de la sociedad, se comprende sin esfuerzo que ella será tanto mas perfecta cuanto mayores sean su estabilidad i su firmeza: en esto consiste la ventaja de las administraciones que cuentan larga vida i que han llegado a tener prácticas i tradiciones que les dan un carácter propio i vigoroso.

Para alcanzar estas ventajas, uno de los elementos mas necesarios es la formación de un personal administrativo idóneo, que haga de la administración su carrera definitiva i que dedique toda su actividad e inteligencia al buen servicio nacional; i entre las medidas que han de traer este resultado figura un buen sistema de provision de los puestos públicos, punto sobre el cual he avanzado ya algunas ideas.

Pero esto no basta.

Es notorio que en Chile no existe la profesion de empleado público, en la acepción elevada de la palabra. ¿Por qué? A mi juicio, principalmente por dos causas: 1.^a porque nadie cobra verdadero afecto a los empleos administrativos en un país en que la carrera de empleado ofrece tan pobres alicientes al lado de las seducciones continuas i deslumbradoras de grandes fortunas adquiridas en el tráfico de los negocios particulares; i 2.^a porque todos los empleos públicos son en Chile mui inestables.

Para suprimir la primera de estas causales, el remedio está, como todo el mundo lo reconoce i desea, en rentar mejor a los empleados, aunque se disminuya su hoy excesivo número, i en respetar siempre, a pesar de todo, un sistema racional i justo de ascensos i promociones. Creo que ésta es una de aquellas medidas que no pueden encontrar oposición en parte alguna: la opinión la reclama desde hace largos años i su utilidad es innegable.

Para suprimir la segunda causal ya referida, el remedio está,

naturalmente, en asegurar a los empleados, dentro de prudentes límites, la inamovilidad en sus destinos.

En efecto, para organizar bien la administracion, para conseguir que los empleados se interesen en la mejora de los servicios que tienen a su cargo, es necesario que ellos se sientan dueños de sus puestos i que tengan la seguridad de que no se les separará sino por causas imparcialmente calificadas. Cuando esa seguridad les falta i temen a cada momento ser caprichosamente destituidos, los empleados, o bien pierden todo apego a su puesto i se limitan a desempeñarlo con mala voluntad, o bien se convierten en simples mecánicos instrumentos de los poderosos de quienes depende su permanencia o su retiro. Por el contrario, cuando la administracion está bien organizada i los funcionarios comprenden que son respetados, que dependen solo de la lei, i del superior únicamente en lo que la misma lei determina; entónces, los empleados tienden a ejercer sus funciones con mayor conciencia, con mas gusto i con mas altas aspiraciones.

En una república i, sobre todo, en una república donde el parlamentarismo tiende a perturbar todos los servicios por su continua intrusion en ellos, debe mantenerse a toda costa el principio de la inamovilidad de los funcionarios; en algunos casos, la permanencia de éstos en sus destinos, en especial cuando tienen una personalidad política bien definida, podrá ser considerada como inconveniente por la quisquillosidad de los partidos; pero, en último resultado, es indudable que con esa conducta ganará la administracion en perfeccion i prestigio.

No es posible considerar los destinos públicos como una gracia o munificencia del jefe del Estado, pues ellos deben siempre concederse en interes de la República, ya que todos los ciudadanos contribuyen a pagarlos; i no se puede, por lo tanto, exigir a los empleados identidad de ideas con el transitorio jefe que los nombra para un puesto que debe durar siempre. Lo único que podría exigirse (i ello es sin duda conveniente) seria que los empleados de confianza, cuando en conciencia no pudieran seguir la política del gobierno, renunciaran sus destinos.

En Chile, por lo que hace al derecho, hai algunas garantías para los empleados; pero, en el hecho, ellas no siempre han me-

recido deferencia. No hablemos de los últimos tiempos: en ellos, el derecho de la guerra ha debido aplicarse con rigor. Pero, aun en períodos normales, los funcionarios no han sido respetados.

Conocido es el precepto constitucional que establece diversas categorías de empleados para los efectos de su separacion, i segun el cual hai en Chile:

1.º Los empleados que podrian llamarse *de confianza*, amovibles al arbitrio i voluntad del Presidente de la República, como son los empleados de las secretarías ministeriales, los ministros diplomáticos, los intendentes i gobernadores, los cónsules i algunos consejeros de Estado;

2.º Los empleados subalternos, amovibles prévio informe del jefe respectivo, por ineptitud u otra causa que haga inútil o perjudicial su servicio; i

3.º Los empleador superiores i jefes de oficina, amovibles con acuerdo del Senado o, en su receso, de la Comision Conservadora, tambien por ineptitud u otra causa que haga inútil o perjudicial su servicio: de esta clase son, por ejemplo, los directores de Correos, de Telégrafos, del Tesoro, de Contabilidad, los superintendentes de Aduanas i de la Casa de Moneda, etc., como jefes de oficina, i los administradores de aduana; los tesoreros fiscales, etc., como empleados superiores.

Nada hai que observar respecto de los empleados de la primera categoría: la naturaleza de las funciones que ellos desempeñan exige que el Presidente de la República, de quien son representantes inmediatos o agentes naturales, pueda separarlos siempre que lo estime conveniente.

Por lo que hace a los empleados subalternos, ha sucedido algo mui irritante: se ha violado de una manera audaz el precepto constitucional afectando respetar su letra. Desde mui antiguo se ha observado la práctica de pedir simplemente el informe del jefe i separar en seguida al empleado, aunque el informe le sea del todo favorable. Es evidente, sin embargo, que lo que ha querido la Constitucion, al establecer aquel precepto, ha sido evitar que el Presidente de la República o alguno de sus ministros pudiera, a su antojo, separar a los empleados de la nacion; debiendo las leyes entenderse en un

sentido racional, sería absurdo suponer que los constituyentes del 33, hombres que dieron pruebas repetidas de intelijencia i patriotismo, quisieron estampar en la Constitucion un precepto que habria sido, a los ojos de todo el mundo, una verdadera burla.

La reforma que tienda a suprimir este abuso i a hacer necesario el informe desfavorable para separar a un empleado subalterno, se impone con urjencia i es de creer que no será olvidada.

Respecto de los jefes de oficina i los empleados superiores, si bien no ha habido, de ordinario, violacion de la lei de parte del gobierno, ha habido, amenudo, de parte de ellos una concepcion errada, a mi juicio, de sus deberes: han creido que todo cambio de gobierno que llevaba al poder a sus adversarios políticos (que eran no pocas veces sus amigos personales) los ponía a ellos en la obligación de resignar sus puestos, i a menudo se han visto servicios enteros desorganizados por esta sola causa. Se comprende que, tratándose de cargos esencialmente políticos como el de intendente o gobernador, deba observarse esa conducta; pero no se comprende que ella se observe tambien cuando se trata de otros empleos administrativos (que son los mas) en los cuales no existe otro interes que el del buen servicio.

No se divisa razon alguna para que un cambio en la política del gobierno provoque la renuncia de los empleados opuestos a la política nueva; lo natural, por el contrario, es que ellos, respetando la política gubernativa, permanezcan en sus puestos cumpliendo sus deberes, cualesquiera que sean las ideas del Ministerio. I es indudable que éste fué el propósito de la Constitucion al consagrar aquel precepto: se quiso, en primer lugar, dar garantías de estabilidad a los funcionarios, i en segundo lugar, imprimir unidad perfecta a toda la administracion: ésta no debe modificarse al capricho, que diariamente cambia, de Ministerios efímeros; i los jefes de oficina i empleados superiores colocados a firme en sus puestos i concedores a fondo, por lo tanto, de las necesidades del servicio, deben mantenerse en sus destinos, alejados de los movimientos sorpresivos i a menudo estériles de la política, i guardando las tradiciones administra-

tivas e imprimiendo unidad, firmeza i carácter propio a toda la máquina.

Por cierto que esto, mas que disposicion legal, debe ser práctica administrativa introducida en las costumbres: habria conveniencia, para que la administracion marchara bien, en que todos se penetrasen de estas ideas i les rindiesen obediencia.

La parte que a la lei debe corresponderle en esta materia, es la relativa a determinar claramente cuáles son empleados superiores o jefes de oficina i cuáles son empleados subalternos; i debe tratarse, a mi juicio, de estender aquellas designaciones al mayor número posible de funcionarios, siempre que ello no sea un obstáculo para el buen servicio.

En algunas de las leyes que se han dictado últimamente entre nosotros, se ha tratado de satisfacer esta tendencia. Tal ha sucedido, por ejemplo, con varias oficinas de hacienda: las dos leyes de 20 de Enero de 1883, que reorganizaron, la primera las oficinas de aduana, i la segunda las direcciones del Tesoro i de la Contabilidad, así como la lei de 20 de Enero de 1888, que reorganizó el Tribunal de Cuentas, consultan disposiciones sobre esa materia i en ese sentido.

Sin embargo, esta distincion entre empleados superiores i subalternos, que tiende a dar solidez a la administracion, no está hecha en todas las leyes i aun en la práctica ha ofrecido dificultades. En varias ocasiones, por ejemplo, el gobierno se ha visto en la necesidad de consultar a las Cortes de Apelaciones para saber si los notarios son o nó empleados superiores o jefes de oficina. I como éste hai muchos otros casos en que la especificacion no existe.

Seria sin duda conveniente hacer, respecto de todas las oficinas administrativas, lo que las ya citadas leyes han hecho respecto de algunas oficinas de hacienda: ganaria así la administracion en estabilidad, en prestigio i en garantías de buen funcionamiento.

*
* *

En un estudio rápido, como me he visto obligado a hacerlo yo, de nuestra reorganizacion administrativa, no es posible estudiar i dilucidar con estension los muchos complicados pro-

blemas que presenta la materia. Por esto me he limitado a insinuar aquellas medidas que, a mi juicio, son mas importantes para asegurar el éxito de la reforma.

Si las ideas que he tenido el honor de avanzar i que no son, por lo demas, invencion mia, sino fruto de la esperiencia de todas las naciones, son tomadas en cuenta por los encargados de efectuar la reforma, ésta puede traer inestimables beneficios al pais; i tengo la conviccion de que, si se las desatiende, no se hará sino ahondar los males, ya bastante graves, de nuestra actual organizacion administrativa.

Santiago de Chile, 19 de Abril de 1893.

ARMANDO QUEZADA A.

La Comision examinadora compuesta por el señor Decano Barceló, don Leopoldo Urrutia, profesor de Código Civil de la Universidad, i el secretario que suscribe, acordó la publicacion de esta memoria en los *Anales de la Universidad*.

PAULINO ALFONSO

Secretario de la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas

