



CONVENIENCIA

DE EXIJIR TÍTULOS DE COMPETENCIA PARA OPTAR
A LOS CARGOS ADMINISTRATIVOS

DISCURSO LEÍDO EN LA ÚLTIMA SESION JENERAL DEL CONGRESO
DE ENSEÑANZA DE 1902

POR

DON ARMANDO QUEZADA ACHARÁN

Profesor de la Facultad de Leyes i Ciencias Políticas

Señoras; señores:

Los acuerdos que ha adoptado el Congreso Jeneral de Enseñanza i las ideas que en el curso de sus debates se han propuesto, han de contribuir de la manera mas eficaz i decisiva al mejoramiento i al ordenado e incesante progreso de nuestra organizacion docente.

Pero esta importantísima tarea quedaria incompleta, no rendiria todos sus frutos si no se adoptaran ciertas medidas a fin dar eficacia legal a los certificados que se obtengan en los establecimientos de enseñanza, o lo que es lo mismo, a fin de hacerlos necesarios para determinados fines administrativos.

Responden a esta aspiracion las ideas que voi a permitirme esponer brevemente acerca de la conveniencia de exigir títulos de competencia para optar a los cargos administrativos.

Ante todo, para precisar la cuestion, conviene dejar establecido que mis observaciones han de referirse solo a los cargos propiamente administrativos o civiles que dependen del Gobierno central, como quiera que los cargos de carácter comunal o político se hallan sujetos, en su provision, a consideraciones de un orden especial que no son de la competencia exclusiva del derecho administrativo.

Asimismo, ha de dejarse establecido que voi a referirme solo a los títulos de competencia, es decir, de aptitud intelectual o de cultura. En todas partes, i tambien en Chile, para proveer los cargos administrativos, se exigen ciertos requisitos de aptitud física, de edad i de buenas costumbres, cuyo fundamento es demasiado notorio para que se necesite señalarlo espresamente. No voi a referirme tampoco a estos requisitos.

Mis observaciones se referirán, pues, tan solo a la conveniencia de exigir títulos de competencia, es decir, requisitos de aptitud intelectual o de cultura para optar a los cargos administrativos.

Esta cuestion puede ser mirada desde diversos puntos de vista.

El primer punto de vista que puede adoptarse es el de la administracion misma. Se puede preguntar si conviene a la administracion el exigir a los que aspiran a cargos administrativos, la posesion de una determinada competencia.

Ahora bien, esta pregunta está contestada afirmativamente en la lejlislacion de todos los paises cultos.

En efecto, todos los diversos sistemas históricos de provision de cargos o empleos públicos han ido cediendo la preeminencia al sistema que los tratadistas llaman de nombramiento *calificado*.

es decir, sujeto a formalidades o trámites dirigidos a asegurar la competencia i el buen desempeño.

Esta es una conquista tan lójica, tan inevitable del buen sentido, que uno encuentra hoy dificultad para explicarse que hayan podido existir sistemas como el sorteo, la herencia i la venalidad de los cargos públicos.

El cargo público es considerado hoy como una función que debe desempeñarse en beneficio de la colectividad i no para el lucro o ventaja del funcionario. Porque conviene a la colectividad que haya ciertos servicios i adscritos a ellos ciertos funcionarios, se nombra a éstos, i por lo mismo, lo lójico, lo indispensable es que el servicio sea desempeñado por el funcionario que pueda servirlo mejor.

En épocas pasadas, cuando la remuneración del funcionario no consistía en un sueldo fijado con anterioridad sino que dependía del favor del soberano o de las exacciones del funcionario mismo, se comprende que el cargo público se diera, o al que pagaba más por él, o al que era designado por la suerte, o al heredero del anterior ocupante. Pero desde que se ha reconocido que el organismo administrativo existe para servir al desempeño de las funciones del Estado, i desde que cada servicio tiene su remuneración fijada de antemano, no puede desconocerse la lójica con que se han ido abandonando todas esas formas injustas o absurdas de provisión de cargos, i con que se ha ido adoptando con jeneralidad cada vez mayor el sistema de designar para una función a la persona que más competente sea.

Todavía, la creciente complejidad de la vida administrativa de los Estados va poniendo más de manifiesto cada día la verdad de que el arte de gobernar i administrar no es cosa que pueda conocerse de improviso, no es cosa para la cual solo se necesitan buena voluntad i cierta inteligencia, sino que es un conjunto de conocimientos teóricos i prácticos que hai que adquirir especialmente i sin los cuales la administración se hace mal. La ley de la evolución, la constante transformación de lo homogéneo en heterogéneo, se realiza también en esta esfera. También, con efecto, en el orden de la administración, van siendo más i más variadas i complejas las condiciones de existencia: el fun-

cionario que, en una época, no tenía leyes que hacer respetar, reformas que promover, problemas que estudiar, tiene al presente que consagrarse sin descanso a todo eso; i de aquí la necesidad de que sea persona competente que sepa cómo ha de servir su puesto i cómo ha de promover el bien comun.

Desde que la mision del Estado no se reduce a mantener la estática social, desde que no es solo conservador del orden sino que es, ademas, agente de la dinámica social, promotor del progreso, impónese imperiosamente la necesidad de que los funcionarios que ejercitan sus atribuciones tengan competencia.

No debe estrañarse, por tanto, que el tratadista Orlando diga:

«Así, pues, despues de larga evolucion histórica, se vuelve a aquel principio del derecho público natural, que habia formado ya la base del ordenamiento administrativo de los romanos, vale decir, que los empleos públicos no son ya beneficios o prebendas, mas o ménos lícitos, instituidos para beneficio de los funcionarios que los invisten, sino, por la inversa, órganos creados por el Estado para la realizacion de sus fines de interes jeneral de los asociados.»

En consonancia con estas ideas, se advierte en todos los países la tendencia dominante a rodear los nombramientos administrativos de trámites que aseguren la competencia del funcionario.

En Alemania, en Francia, en Italia, en los Estados Unidos i hasta en la Inglaterra, que fué siempre refractaria a ideas de este jénero, esta tendencia va conquistando cada dia nuevos dominios administrativos.

En Chile, segun es sabido, la Constitucion, en su art. 73, núm. 9.º, entrega al Presidente de la República la atribucion de proveer todos los empleos civiles i militares, con cortas escepciones.

Entendido literalmente este precepto, pareceria inferirse de él que en Chile i segun la Constitucion es tan solo el arbitrio del Presidente de la República el que ha de proveer los cargos públicos.

Sin embargo, no es así. El mismo art. 73 al decir, en su núm. 10, que corresponde al Presidente de la República la atribucion de «destituir a los empleados por ineptitud u otra causa que haga inútil o perjudicial su servicio», está revelando que la competencia del empleado es un factor que no descuidaron los constituyentes chilenos.

Fuera de esto, numerosas leyes secundarias que han organizado servicios públicos diversos, han exijido requisitos de competencia especial a los que aspiran a emplearse en esos servicios. Así lo han hecho, por ejemplo, la lei de Ministerios, la lei de instruccion, la de nombramiento de jueces, la de impuesto a los alcoholes, etc.

Ademas, en la práctica i aunque no lo mande lei espresa, en muchos departamentos administrativos se proveen los puestos vacantes en forma de nombrar a la persona mas competente. Así, por ejemplo, pasa con ciertos empleos de la redaccion de sesiones de las Cámaras, con algunos puestos en los cuerpos de policía, etc.

Es una observacion que no carece de interes i que habla en favor de la seriedad de nuestras tradiciones administrativas, la de que han ido introduciéndose en ciertas ramas de nuestra administracion pública, de un modo espontáneo, ciertas buenas prácticas, no derivadas de un mandato espreso de la lei, sino fundadas en un tácito acuerdo i homenaje al buen sentido. Pueden citarse como ejemplos de esta laudable tendencia la práctica de pedir propuestas públicas para ciertos contratos fiscales i la de realizar concursos para proveer ciertos empleos.

Se puede decir, por lo tanto, que en Chile domina la misma benéfica tendencia que domina en todo el mundo, de hacer mas i mas *calificados* los nombramientos para el desempeño de los cargos administrativos.

Pero, aunque bastante se ha avanzado en este sentido, falta aun largo camino que recorrer.

La gran mayoría de los empleados administrativos en Chile se pueden nombrar i se nombran sin sujecion a requisitos de aptitud intelectual o de cultura.

Prescindiendo de todo espíritu de hacer una observacion de

carácter personal; puede decirse que la gran mayoría de los funcionarios en Chile, aun tratándose de cargos que requieren evidentemente una previa preparacion especial, se han improvisado, han llegado al desempeño de su destinos sin haberse preparado especialmente; i si los desempeñan bien, es solo a costa de un trabajo largo i previo un aprendizaje mas o ménos penoso.

Por eso, nuestra administracion pública padece, se resiente de flojedad, de inercia i de falta de iniciativa. Preocupados, ante todo, de imponerse de los detalles mecánicos del servicio que les incumbe, los funcionarios creen saberlo todo cuando han llegado a dominar esos detalles; i como no tienen conocimientos jenerales anteriores acerca de lo que es la administracion pública i de los impulsos que puede comunicar a la mejora de los servicios i al progreso jeneral; como no tienen costumbre de estudiar la administracion comparada para implantar aquellas reformas que podrian simplificar nuestro funcionamiento administrativo, resulta que, por tendencia fatal, inevitable, un espíritu rutinario i estrecho anima, en jeneral, a la administracion pública de Chile. Soio a las veces, aparece en alguna reparticion administrativa un hombre cuyo temperamento orijinal i emprendedor, sacude la inercia administrativa i promueve mejoras i adelantos. Pero esto es cosa accidental; no nacen esos impulsos de fuerzas inmanentes que residan en la administracion misma, sino que vienen de fuera, vienen del feliz accidente de que exista, al frente de un servicio, un hombre dotado de particulares energías.

Mui otra seria la situacion de nuestra administracion pública si hubiera como regla jeneral la exigencia de títulos de competencia para optar a cargos administrativos; o en otros términos, si se creara entre nosotros la *carretera administrativa*.

No hai posibilidad de tener una administracion correcta i progresista si su personal ha de reclutarse al azar, improvisando a los funcionarios i colocando al frente de un servicio público a personas sin preparacion especial; las cuales, por hábiles que sean, tendrán que fracasar en su desempeño.

No parece necesario insistir en patentizar esta verdad: hai conveniencia para la administracion misma en exigir títulos de competencia para optar a los cargos administrativos.

Establecida la base, asentada la idea jeneral en esta materia, hai necesidad de precisarla.

¿Cómo se apreciará i en que consistirá la competencia exigida?
¿Será dejado este punto esclusivamente al arbitrio del mismo que nombre al empleado?

No habrá, me parece, quien acepte este temperamento: aceptarlo, significa rendir un estéril homenaje a la buena doctrina i dejar, en el hecho, establecida la arbitrariedad i por lo tanto, el abuso. En efecto, si el mismo soberano que nombra a los empleados ha decidir, en cada caso, si la competencia existe o no; si la lei o los reglamentos no prefijan ciertas bases indispensables para acreditar esa competencia, es claro que el nombramiento será, en todo caso, un nombramiento de los que los tratadistas llaman nombramientos *simples*, será un nombramiento que hará el soberano a su arbitrio, cediendo a veces, probablemente, a una consideracion elevada de bien público; pero cediendo tambien otras veces, a consideraciones de cualquier otro orden ménos respetable.

En un réjimen en que los nombramientos se hagan al esclusivo arbitrio del que gobierna, puede presumirse que, en la jeneralidad de los casos, las designaciones recaerán en las personas mas competentes que conozca el que hace el nombramiento; pero muchas veces tambien se desatenderá la competencia. No hai necesidad de insistir en una idea que se demuestra por sí sola.

En un pais democrático, donde todos los ciudadanos tienen opcion a los empleos públicos, el sistema de nombramientos *simples*, hechos por el soberano, arbitraria i directamente, tiene la desventaja de escluir, en el hecho, a todos aquellos que no tengan influencias sociales o políticas bastantes para hacerse presentes a la consideracion del soberano mismo. Así, por ejemplo, por bien inspirado que sea el Presidente de la República en Chile, por sincero que sea su anhelo de dar cada puesto al mas competente, es claro que, en el hecho, la designación que haga, en la hipótesis que estoi analizando, recaerá en alguna de las personas del círculo, relativamente estrecho, que abarcan sus propias relaciones i las de los que están cerca de él; i probablemente, el mas competente de los que podrían nombrarse,

ni sabe que la vacante existe, ni puede hacerse conocer, ni puede demostrar su superior preparacion.

Por eso, es recomendable el sistema de provocar concursos, de llamar a todos los que se crean competentes, para que acudan a comprobar sus aptitudes ante alguna comision que los ha de examinar. Así, por ejemplo, se proveen algunos puestos en la majistratura judicial, en el profesorado, en las Cámaras, i así se han proveido tambien diversos puestos en la recién creada administracion del impuesto de alcoholes. Es evidente que este sistema consulta una mayor garantía de elejir al mas competente.

Pero conviene recordar que el concurso puede tener tambien inconvenientes serios. Desde luego, queda en él, por mas que se haga, cierta parte no pequeña reservada al azar, es decir, no al mérito, i esto puede traducirse en verdaderas injusticias. Pero no es esto lo principal: si al concurso se admite a todo el mundo, sin exigir a los candidatos ciertos títulos anteriores, es mui posible que al traves del concurso se deslicen individuos que tengan escasísima cultura jeneral pero que tengan intelijencia viva i cierto aplomo para no turbarse ante la incertidumbre de un exámen.

Por eso es que, sin desconocer los méritos i ventajas del sistema de concurso, creo que él por sí solo no asegura todas las garantías necesarias.

Creo que debe exigirse, como requisito jeneral, para ingresar en la administracion pública, un minimum de conocimientos, i que el concurso debe reservarse para decidir cuál, entre los que acrediten ese minimum, habrá de ser preferido.

Ahora, ¿cómo se acreditará ese minimum de conocimientos? No hai otro medio, me parece, que la exigencia de los títulos de capacidad espedidos por los establecimientos de enseñanza.

Los empleos deben proveerse, no con personas que solo cuando el empleo ha quedado vacante han tratado de procurarse rápidamente alguna preparacion, sino con personas que tengan esa preparacion adquirida con anterioridad, en forma sistemática i con el reposo necesario para la solidez del saber.

Por eso ha de exigirse el título o certificado espedido por los establecimientos de enseñanza.

Ademas, téngase presente que el funcionario público necesita poseer una cultura jeneral, que no pretendo decir que deba ser mui profunda, pero que debe existir, cultura que solo puede adquirirse en los establecimientos de enseñanza.

Me parece, pues, que el sistema mas lójico en esta materia, es el de exigir, como requisito jeneral para ingresar al cuerpo administrativo en cualquiera de sus ramas, la posesion de ciertos conocimientos, de cierta cultura jeneral, acreditándola con el certificado de estudios secundarios correspondiente.

Esto, como regla jeneral. En seguida, para ramas de la administracion que requieran conocimientos especiales, como la magistratura, el profesorado, los ferrocarriles, las aduanas, la carrera consular, etc., se exigiria ademas el certificado de poseer los conocimientos i aptitudes que se den en las escuelas de derecho, en las escuelas normales i pedagógicas, en los institutos comerciales, en los cursos de cónsules, etc.

Un sistema como este es el que se encuentra establecido, como se sabe, en Alemania, modelo de los demas paises por su organizacion administrativa, i en varias otras naciones.

Nosotros mismos, como lo he insinuado ya, hemos entrado por este mismo camino, tratándose, por ejemplo, de los empleos de los Ministerios, de la carrera judicial, de la pedagógica, de la militar, de la naval i algunas otras; i nadie, ciertamente, anhela abandonar este sistema sino, por el contrario, hacer que desaparezcan los defectos de detalle de que puede adolecer. La estension de este sistema a las demas dependencias administrativas seria, pues, una medida discreta i prudente. I no seria tampoco una novedad, pues semejante medida no haria sino seguir el camino que trazó la lei de Ministerios de 1887.

Ella seria, ademas, de altísima conveniencia para dar vigor i eficacia a la enseñanza. Ya que esta no es obligatoria en sus grados inferiores i ya que ella en su grado secundario no es fomentada mas que por el estímulo de ilustrarse—estímulo que, por desgracia, existe bastante debilitado entre nosotros,—conviene, para interesar a todos en la adquisicion de la cultura, reservar el servicio administrativo para los que posean cierta instruccion. Ganará, así, como lo he manifestado, el servicio

administrativo, i se dará mas autoridad i eficiencia a la organizacion docente.

I no se diga que esto es innecesario a causa de que pueden encontrarse funcionarios mui competentes fuera de los que siguen los cursos sistemáticos i obtienen los títulos i certificados de los establecimientos de enseñanza.

No debe decirse eso, porque sobre la posibilidad remota i rara de que haya personas ilustradas que deban su educacion a un esfuerzo individual e independiente de la labor escolar, no puede fundarse un sistema jeneral de provision de empleos públicos.

Es un argumento mui engañoso, pero desgraciadamente mui repetido, el de que no solo en los colejos pueden los hombres aprender, i que, por lo tanto, no hai por qué basar la formacion del personal administrativo en los certificados escolares. Con argumentos semejantes, todo se puede combatir; pero, al mismo tiempo, nada se puede fundar con solidez sobre tales argumentaciones casuísticas i de escepcion.

Cierto es que puede suceder que una persona, educada independientemente de todo colejo, posea aptitudes suficientes para desempeñar bien un empleo-público; pero eso es cosa accidental, es una escepcion. I si, por rendir homenaje a esa escepcion, por consultar ese caso accidental, abandonamos la exigencia de certificados espedidos por colejos, tendremos que caer en la arbitrariedad i el desórden i tendremos que renunciar a todo sistema serio de asegurar la competencia del personal administrativo.

Como segunda conclusion de lo que he dicho, creo, pues, que puede establecerse la de que la competencia que se exija de los candidatos a la administracion debe comprobarse con certificados espedidos por los establecimientos de enseñanza, en la forma i proporcion que determinen los reglamentos respectivos; i que para igualdad de títulos debe aconsejarse el concurso.

Consecuencia de la anterior conclusion, es el punto que paso

á tocar para dar fin a mis observaciones. Si, como ántes lo he indicado, para proveer determinados cargos administrativos se ha de exigir, a mas de la posesion de cierta cultura jeneral, la posesion de una cierta competencia especial, parece evidente que debe pedirse la creacion de establecimientos en que se dé esta competencia especial.

Establecimientos de esta clase son los que actualmente existen entre nosotros para preparar a los juecés (cursos de derecho), para preparar a los preceptores i profesores (escuelas normales e institutos pedagójicos), para preparar a los militares i marinos (escuela de clases, escuela militar i escuela naval), etc. Seria preciso crear establecimientos especiales para preparar empleados para servicios que requieren especiales conocimientos, como los de aduanas, los de ferrocarriles, los diplomáticos i consulares, los de beneficencia, etc.

Para justificar esta exigencia, no hai mas que convertir el espíritu al estado en que se hallan entre nosotros los servicios a que acabo de aludir.

Pero, como hai conveniencia en mantener estas observaciones en un terreno impersonal i elevado, quiero limitarme a decir que los ferrocarriles de Chile serian otra cosa mui diversa de lo que son si su personal hubiera recibido, ántes de ingresar al servicio, enseñanzas especiales sobre administracion i explotacion de ferrocarriles en vez de tener que improvisarse de la noche a la mañana.

Las aduanas serian un servicio ménos imperfecto, que reduciria mucho el contrabando i que proporcionaria datos seguros al investigador i al estadista, si fuera jeneral entre sus empleados la ilustracion especial que hoi es patrimonio de unos pocos, los cuales la han adquirido en malas condiciones, empíricamente i a costa de penosa esperiencia i con grandes sacrificios i desvelos.

Afortunadamente, para estas dos ramas administrativas puede apelarse a las enseñanzas de los recién creados institutos comerciales.

La carrera especial de cónsul no existe entre nosotros, i así no es raro que nuestro comercio encuentre poca ayuda eficaz de los cónsules en sus tentativas de expansion exterior. La gran-

diosa expansion comercial de la Alemania débese en gran parte, como es sabido, al esmero con que ha atendido a crear i desarrollar la carrera consular.

La administracion de la beneficencia pública, servida hoi por distinguidos filántropos, tendria seguramente mayor eficacia si sus servicios, manifestamente técnicos, pudiesen ser confiados a personas que tuvieran los conocimientos especiales necesarios.

Podrian, ademas, establecerse en los cursos de derecho; como se ha propuesto a menudo, especialmente por el señor don Valentin Letelier, ciertos cursos breves para notarios, secretarios, procuradores, etc., i se descargaria, así, no poco la actual alarmante plétora de abogados, muchos de los cuales han tenido que llegar hasta ser abogados porque no han encontrado, en los cursos de derecho, una carrera mas modesta i corta que seguir.

I como los indicados, podrian señalarse otros muchos cursos especiales para preparar a determinados funcionarios.

Conviene advertir que al esponer estas ideas, no deseo tocar la cuestion, tan debatida en el seno de esta asamblea, acerca de la enseñanza especial. No deseo referirme a ella, tanto porque mi comision es diversa, cuanto porque esa cuestion ha sido discutida ya con latitud i resuelta con arreglo a ideas de cordura verdaderamente plausibles.

Los cursos especiales cuya creacion preconizo no pretendirian sustituir a los liceos ni educar a la nacion entera. Su mision seria solo preparar para ciertas carreras administrativas, i consiguientemente, el número de sus alumnos seria en la práctica limitado. No tendrian por objeto constituir la totalidad de la enseñanza nacional sino solo proporcionar al Estado los funcionarios que necesitara.

En consonancia con las ideas que he indicado, propondria a la consideracion del Congreso las siguientes conclusiones:

I. El buen servicio i el desarrollo progresivo de la administracion aconsejan exigir aptitudes de competencia intelectual o de cultura para optar a los cargos administrativos;

II. Esa competencia debe comprobarse con los certificados i títulos que espidan los establecimientos de enseñanza pública;

III. Hai conveniencia en fijar, como condicion jeneral para el ingreso en la carrera administrativa, la posesion de un minimum de conocimientos, el cual podria ser fijado oyéndose previamente al Consejo Superior de Instruccion Pública. Para decidir entre aspirantes con iguales títulos, debe apelarse, en cuanto sea posible, al sistema de concurso;

IV. Para la incorporacion en ramas administrativas especiales, que serian indicadas por una comision que se podria nombrar con tal objeto, debe exijirse, ademas de esa condicion jeneral, la posesion de certificados de competencia espedidos por los establecimientos de enseñanza especial que indicaria la misma comision; i

V. Para la debida realizacion de estas ideas, el Congreso de Enseñanza formula el deseo de que se dé valor administrativo a los certificados espedidos por los Institutos Comerciales existentes, i el de que se creen establecimientos especiales a fin de que, en unos i otros, se prepare el personal administrativo de las aduanas, de los ferrocarriles, de los consulados, de la beneficencia pública, etc.

