

# Modernización del Estado y del régimen municipal chileno\*\*

Arturo Aylwin Azócar\*

## I. ASPECTOS GENERALES

---

Siempre es necesario tener una visión amplia del mundo en que estamos insertos. Por eso, nadie tiene derecho a ser indiferente respecto de lo que ocurra en la sociedad, con sus avances y retrocesos, con sus virtudes y defectos, y todos debemos asumir el rol activo que nos corresponde. Ello condice con la esencia misma de lo que justifica el Estado, como expresión civilizada y necesaria de la sociedad.

En este punto hay que ser muy claros y categóricos: una sociedad sin orga-

nización, sin gobierno, sin reglas definidas de conducta, sin una consagración efectiva de derechos y deberes esenciales de las personas está irremisiblemente condenada al caos, a la autodestrucción, y expuesta a la ocurrencia de todo tipo de abusos.

Esta visión de Estado, que supone deberes de cada uno de nosotros como integrantes del mismo, es válida tanto en relación a la totalidad del cuerpo social como a cada uno de los poderes u órganos a través de los cuales el Estado actúa, sea en el plano legislativo, jurisdiccional o administrativo.

5

\* Abogado, ex Contralor de la República y miembro del Consejo Superior de UCINF.

\*\* Conferencia dictada en la ceremonia de inauguración del año académico 2004, UCINF.

Sin duda que nuestra relación diaria, más permanente y directa con el Estado ocurre con la Administración Pública, que constituye la cara de aquel en su tarea de satisfacer, sea en forma directa o indirecta, las necesidades públicas que nos afectan permanentemente, como son la salud, la educación, la seguridad, el transporte, las comunicaciones y tantas otras. Por eso es que toda la comunidad debe estar muy atenta al buen funcionamiento del Estado para evitar el dominio del terror, del odio y del crimen. Tenemos ejemplos dramáticos de muchos países, tanto en la historia pasada como en el mundo de hoy, que así lo demuestran. Por ello resulta desolador e inconcebible que existan personas, más aún jóvenes, que se marginan y asumen una actitud de indiferencia sobre el quehacer público, lo que puede constituirse en el germen de su propia destrucción.

Hay que tener presente que el Estado no constituye un fin en sí mismo, sino cabe concebirlo como medio ineludible para hacer posible el desarrollo de la sociedad y de cada uno de sus miembros. De ahí que la doctrina política y constitucional moderna es coincidente en concebir el Estado

como instrumento del bien común, siempre puesto al servicio de la persona humana. Aun más, un Estado sólo será plenamente exitoso en cuanto logre un justo equilibrio y armonía entre ese bien común y el respeto a las personas. Un miembro de la sociedad que no asume su responsabilidad como miembro de ella se pone en la misma situación que un miembro de la familia que no sepa convivir con esta y no participa de sus avances ni de sus problemas.

Nuestra aspiración, nuestra lucha diaria debe, pues, estar encaminada a contribuir a que la Administración Pública cumpla cabalmente el rol instrumental antes consignado, como factor dinámico de desarrollo colectivo e individual, para lo cual habrá de adecuarse continuamente a los cambios políticos, sociales, económicos y de otra índole que experimenta la sociedad. En esto consiste, en definitiva, el proceso de modernización estatal, el que no termina jamás.

Dicho de otro modo, el Estado como sujeto de administración ha de ajustarse permanentemente a los nuevos requerimientos del cuerpo social. Muchos de tales requerimientos tienen su origen en los cambios que se

experimentan por la naturaleza misma de las cosas y otros provienen de la conducta de quienes integran el cuerpo social. Eludir cambios, no saber afrontarlos, dejarnos conducir plácidamente como hojas secas, además de constituir una cobardía indigna de un ser humano, representa una torpeza que origina graves consecuencias. Lo que sí interesa es participar con respeto, con inteligencia, de modo que el proceso de transformación se realice con racionalidad, con una perspectiva de futuro y sobre la base de principios y valores irrenunciables, como son el respeto a las personas, la equidad y el rechazo tajante a cualquier tipo de abuso y discriminación.

## **II. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

Dentro de este contexto, con una mirada abierta y optimista hacia el futuro, es que estamos obligados a conocer, comprender y asumir nuestro rol en el proceso de modernización de la Administración Pública chilena. Ello exige entender los elementos o factores más relevantes que están presentes en la reforma administrativa. Nos limitaremos sólo a hacer un enunciado de tales elementos:

1° El fenómeno de la globalización es una realidad de cuya existencia y relevancia no se puede prescindir. Son múltiples las expresiones de este hecho que ha revolucionado el mundo. Basta recordar que cualquier fenómeno importante que ocurra en un determinado lugar de la tierra produce efectos inmediatos en lugares muy distantes. Por eso la marginación es simplemente imposible. Tal situación explica la actitud de apertura y de interrelación con las transformaciones que se están produciendo en los más diversos países, principalmente en los más avanzados.

2° Ha surgido, cada vez con más fuerza, el concepto de usuario de la Administración, reconociéndosele como sujeto activo de muchos derechos. Lamentablemente, no se ha puesto suficiente énfasis en la colaboración y participación que también le corresponde con el proceso administrativo.

3° Es indiscutible que ha nacido un nuevo tipo de relación del Estado con los particulares. Ya no rige esa concepción cerrada de un Estado administrador prepotente, por una parte, y un "administrado", por otro. Hoy se valora mucho la relación de Estado, como sujeto de función ad-

ministrativa, con las personas. Y, paralelamente, tampoco subsisten los dos mundos diferenciados, casi antagónicos, del sector público y el sector privado. Por el contrario, cada día nacen nuevas fórmulas y procedimientos de apoyo recíproco, de trabajos en conjunto para efectuar tareas de bien común. Ello explica la multiplicidad de contratos, como las concesiones de obras públicas, los acuerdos que se celebran en materias de telecomunicaciones, transportes, salud, educación, etc. Otra expresión del mismo fenómeno es la acción concertada con las universidades privadas, el apoyo de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) sin fines de lucro, la variedad de contratos de prestación de servicios que realizan particulares para la Administración. Podrán existir énfasis distintos, pero ya se acabó definitivamente ese concepto cerrado de Administración competente, exclusiva y excluyente y siempre ejerciendo potestades públicas. Tanto es así que la Administración también actúa a veces empleando procedimientos propios del Derecho Privado en un pie de absoluta igualdad con los particulares.

4° Ya nadie discute sobre la trascendencia que tiene hoy el conocimiento.

Inclusive se habla de la sociedad del conocimiento. De ahí que la profesionalización, el dominio de las ciencias y las artes, la comprensión ilustrada de los fenómenos más avanzados constituye un imperativo de subsistencia o, al menos, para no quedar indefectiblemente rezagado en situación franca de inferioridad.

5° Muy ligado a lo anterior, también se reconoce que el conocimiento puro no es suficiente, sino que es preciso saber aplicarlo, enfrentando los cambios, y para tal efecto cobran enorme validez todos los medios para lograr los efectos deseados, aprovechándose la nueva tecnología. De ahí la importancia adquirida por la moderna tecnología electrónica, a través de la cual se facilita el acceso a la información, la fiabilidad de la misma, *su posibilidad de transmisión*, el buen empleo de los recursos disponibles y, lo que más interesa, la obtención de los mejores resultados.

Es obvio que lo que estamos manifestando demuestra la trascendencia que hoy tiene la información, con el apoyo valioso, no único, de la informática. Pero es necesario tener en cuenta algo que ha manifestado con particular certeza el Rector de esta

Universidad, el profesor Oscar Johansen: la información no significa una simple acumulación o recopilación de datos, los que cada día son más abundantes y casi mareadores. Lo que se exige es un proceso racional e inteligente de selección y ponderación lógica de tales datos, de tal manera que el resultado sea el aprovechamiento de ellos y la obtención, así, de conclusiones valederas. Precisamente ese proceso es el que permite reducir el campo de las incertidumbres a que se refiere el Rector en su última publicación.

6° Se ha producido un fenómeno bastante contradictorio, a veces desconcertante, como consecuencia de la necesidad de dominio en los diferentes campos de la realidad. En efecto, el conocimiento especializado ha permitido avances formidables. Sin embargo, la excesiva especialización ha acarreado también efectos muy negativos al perderse en muchas ocasiones una visión global de los fenómenos y frustrándose soluciones más acertadas y concordantes con lo que es el todo y no sólo una parte del todo. Ello motiva graves distorsiones o soluciones parciales con perniciosas consecuencias. Por eso es que una Administración moderna

exige un enfoque interdisciplinario, realizado por equipos interdisciplinarios, lo que permite una visión mucho más amplia y rica. Así surge el trabajo en equipo, ateniéndose a una conducta que sea consecuente con dicha visión, sin perjuicio de aprovechar al máximo la experiencia y sabiduría de los especialistas. Se trata, pues, de sacar provecho recíproco de los conocimientos, experiencias y aptitudes que hay que reconocer a los demás integrantes de ese equipo. Debido a ello es que hoy se enfatizan cada vez con más fuerza los trabajos en equipo, valorando, estimulando y premiando los logros de los respectivos grupos.

7° Hay un punto clave que, inexplicablemente, sólo en los últimos tiempos se ha logrado entender en Chile. Se trata de que la Administración del Estado es un todo indivisible y que debe ser entendida y trabajada como tal. Por eso es que la unidad, con la necesaria coordinación de todos los órganos que integran la Administración, constituye una regla fundamental. Felizmente en Chile tal punto quedó ya definitiva y categóricamente resuelto en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.

Con todo, es preciso recordar que este principio, expresado en normas obligatorias, es válido para todos los agentes del Estado, sean del nivel nacional, regional o comunal, sin perjuicio del debido respeto a los ámbitos de competencia de cada cual.

8° Son muchos los aspectos o materias que condicionan las estructuras y competencia de los órganos administrativos. Pero, sin duda alguna, entre ellos ha adquirido especial relevancia el relativo a la protección del medio ambiente.

9° El flagelo de la corrupción constituye otro gran tema. Se trata de un fenómeno que afecta a todo el cuerpo social, incluidos los sectores público y privado, y origina particular preocupación. Se trata de un problema mundial incentivado por un materialismo desbordante y la exacerbación de antivalores, con el apoyo de la drogadicción y de otras lacras humanas. De ahí la trascendencia que se otorga a la probidad. Felizmente en nuestro país ha existido una reacción generalizada al respecto como se explicará más adelante.

10° Si bien existe consenso en cuanto a que la claridad y solvencia de las

normas son fundamentales, como también la racionalidad de las estructuras administrativas, los estudios de la ciencia de la Administración demuestran que nada positivo se obtiene cuando no se estimula y pondera adecuadamente la buena gestión administrativa. Por eso es que instituciones como la gerencia pública, la valoración de resultados, la planificación estratégica, el liderazgo, la delegación de facultades, la participación y otros aspectos semejantes adquieren gran relevancia.

### **III. REFORMAS LEGALES AL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO CHILENO**

---

Sobre la base de los principios, atributos y objetivos antes expuestos, y a medida que se han ido presentando nuevas situaciones y conocido experiencias o avances en otros países, contando inclusive con el apoyo de organismos internacionales, se ha ido consolidando progresivamente un régimen jurídico nuevo para nuestra Administración.

Sin duda alguna, el texto legal clave ha sido la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado,

según su contenido original y con las adiciones sustanciales que se le han ido incorporando, especialmente en cuanto al tema de la probidad administrativa. Ha sido realmente notable el esfuerzo hecho por nuestro legislador, con el acuerdo de todos los sectores, para actualizar y fortalecer el régimen jurídico-administrativo, con particular énfasis en la defensa de la probidad para impedir y reprimir con fuerza cualquier atisbo de corrupción e incentivar la publicidad y transparencia de la actuación pública. Sería largo enumerar la multiplicidad de normas dictadas para los fines antes consignados y no es del caso explicar ahora cada una de ellas. Sin embargo, por vía ilustrativa mencionamos ciertos textos significativos y que de ser respetados y aplicados mejorarán sustancialmente nuestra Administración.

Además de lo establecido en la propia Constitución Política y en la Ley N° 18.575 y sus reformas, tienen especial relevancia los siguientes textos legales:

1. La Ley N° 19.880, de 2003, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos. Ella consigna reglas tendientes a asegurar

la eficacia, eficiencia y rapidez de la gestión y el respeto de los derechos de las personas, poniendo término a muchas discusiones sobre la generación de los actos administrativos, sus efectos, medios de impugnación y valor del silencio de la autoridad.

2. La Ley N° 19.882, de 2003, sobre Nueva Política de Personal de la Administración Pública. Caracterizada fundamentalmente por la consolidación de sistemas de selección objetiva de los agentes, se propone asegurar la máxima calidad de los altos ejecutivos de la Administración Pública, además de consagrar múltiples medidas de refuerzo a la eficiencia y eficacia de la gestión y el rendimiento de los funcionarios. Todo ello operará con el refuerzo que significa el funcionamiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil, organismo esencialmente técnico y no político.
3. La Ley N° 19.863, de 2003, sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos, poniéndose término de este modo a distorsiones y malas prácticas que eran fuente de verdaderas corruptelas.

4. La Ley sobre Contratos de Suministros y de Prestación de Servicios Personales, que ha constituido un paso gigantesco para uniformar y dar máxima transparencia a los contratos de esa índole que realizan los diversos órganos del Estado.
  5. A lo anterior hay que agregar el Sistema Integrado de Información de la Gestión Financiera del Estado, que se encuentra en proceso de implementación y que asegurará el conocimiento de todas las operaciones financieras que realizan los órganos de la Administración. La idea es que cualquier institución o persona puede conocer exactamente en qué se están empleando los recursos públicos, para los cuales él hace su aporte. Ese conocimiento, vía internet, se produce desde el momento mismo de la generación del respectivo proyecto y de todas sus etapas de ejecución. Igualmente, un sistema semejante está implementando la Contraloría en relación con las municipalidades.
- Paralelamente, se han dictado diversas disposiciones de tipo presupuestario tendientes a los mismos objetivos: más transparencia, máxima publicidad y establecimiento de límites que impidan cualquier tipo de abusos.
6. La Ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límites y Control del Gasto Electoral constituye un hito importante en la historia política-administrativa del país. Su contenido demuestra inequívocamente que sus reglas pretenden que el financiamiento de las campañas electorales tengan la máxima transparencia y que existan límites y mecanismos de información y control que eviten que el poder del dinero o el abuso de la autoridad provoquen distorsiones y constituyan focos de corrupción.
  7. En esta misma línea se encuentran hoy en estudio en el Congreso Nacional dos proyectos, uno de reforma constitucional y otro de carácter legal, que tienden a restablecer la autoridad de los colegios profesionales a fin de velar, con potestades sancionadoras, por la conducta ética de los profesionales.
  8. Dentro de este mismo contexto, existe consenso sobre la necesidad ineludible del control. Esa es



la razón por la cual se está en un proceso de mejoramiento y consolidación de controles internos de la Administración como también del control externo que realiza la Cámara de Diputados y la Contraloría General de la República. Lo que se procura es que este control asegure no sólo el respeto de las normas, conforme a una concepción finalista del Derecho, sino resguarde el patrimonio público, la eficacia y la probidad. Craso error constituye economizar recursos en cuanto a control. En todo caso, la fiscalización debe ser oportuna y no formal, pues en definitiva los costos por la erosión al patrimonio material y patrimonio moral del país pueden ser enormes.

Por la misma razón es que personalmente yo me he jugado por la consolidación de un Sistema Nacional de Control, cuyos actores son las propias autoridades, las auditorías internas de las materias y servicios, los concejos en el ámbito municipal, los concejos regionales, la Cámara de Diputados y la Contraloría General de la República. A ellos debe sumarse el control social que se ejerce a través de los medios de comunicación,

de organismos privados y de particulares que tengan capacidad para hacer denuncias ya sea por sí mismas o con intervención de un Defensor del Pueblo.

En todo caso, hay que evitar abusos o distorsiones con publicaciones o denuncias engañosas, exageradas o sin fundamento, que exacerbén injustamente pasiones y que presenten sólo aspectos negativos, sin hacer reconocimiento de la labor honesta y eficiente de la gran mayoría de los agentes públicos. Este tratamiento negativo, tan injusto, provoca desmotivación y constituye un factor favorable a la corrupción.

#### **IV. LAS MUNICIPALIDADES EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

---

Sería incompleto este análisis sobre modernización del Estado si ignoráramos un tema de gran relevancia, cual es el proceso de descentralización administrativa, una de cuyas expresiones máximas es el relativo al régimen de las municipalidades.

Nadie puede poner en duda que la municipalidad constituye una célula

básica para el destino de la nación. Los municipios están concebidos como instrumentos de desarrollo integral de las respectivas comunas y del país en su conjunto, teniendo como elemento fundamental la participación directa de quienes viven los problemas.

Por lo mismo, todo lo expresado en los títulos anteriores es íntegramente aplicable en el ámbito municipal. De ahí la necesidad de fortalecer las municipalidades sobre las bases ya indicadas. Ello supone no sólo entregarles más recursos y potestades, dotarlas de estructuras más dinámicas y flexibles, sino hacer de ellas órganos eficientes de gestión. Nadie puede discutir la autonomía que les corresponde y la competencia que les es propia según la naturaleza de los problemas que les corresponde encarar. Lo que resulta inaceptable es contravenir la concepción unitaria del Estado, lo que exige una actuación armónica con el gobierno nacional y con los respectivos gobiernos regionales. Esta coordinación es impuesta por la propia Constitución Política y por reiterados textos legales.

La experiencia universal demuestra que los países que cuentan con muni-

cipios fuertes y eficientes, que se caracterizan por una buena gestión, sin politizaciones indebidas, han logrado avances notables para sus comunidades y para la nación toda. Por eso es que la profesionalización de estos servicios, la consolidación de la gerencia pública, la concertación y apoyo del sector privado, la objetividad en la adecuada selección de su personal, la aplicación de modernas técnicas de gestión (considerando distintas realidades), la planificación estratégica, el régimen eficaz de manejo financiero y, por sobre todo, siempre la primacía del bien común, con trabajo en equipo, dejando de lado confrontaciones inútiles o pequeñas, constituyen elementos indispensables para una labor fructífera.

Resulta evidente, así, que el mundo del municipio ofrece grandes perspectivas para la realización de profesionales que se especialicen en esta materia.

## **V. ROL DE LAS UNIVERSIDADES EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**

---

Gran parte de lo que se ha manifestado no resultaría viable en el caso

de que no se cuente con el apoyo decidido y racional de las universidades. Se trata de un imperativo ineludible, pues precisamente estos órganos de educación superior, con el apoyo del Estado y del sector privado, incluidos apoyos externos, son los encargados de preparar profesionales idóneos que tengan la capacidad, el conocimiento, las aptitudes, el espíritu de creatividad y el sentido de equipo multidisciplinario que les permitan conducir, asesorar o controlar, según

corresponda, el proceso de modernización. Cobra particular relevancia lo relativo a la descentralización inherente al régimen municipal.

Por otra parte, es imprescindible llevar a cabo un plan verdaderamente gigantesco de capacitación y de formación de los agentes públicos que constituyen el alma de todo el sistema administrativo. En esta materia es asimismo importantísimo lo que puedan aportar las universidades.