

Modernización del Estado, Probidad y Transparencia: condiciones esenciales para una descentralización exitosa

Gonzalo Blumel M.

Ministro Secretario General de la Presidencia.
Correo: gblumel@minsegpres.gob.cl.

I. Chile posee una historia de descentralización política y administrativa de larga data

La preocupación por la administración del territorio y la preocupación respecto a las competencias que ejercen las autoridades respecto de este ha sido una preocupación permanente en nuestro país. En efecto, desde la época en que Chile se encontraba incorporado a la Corona castellana se aprecia un tratamiento especial respecto al gobierno y administración del territorio respecto del centro de gobierno.

El Imperio español, durante el siglo XVIII, impuso un modelo de administración del territorio, cuyo sustrato principal era la centralización administrativa, reforzando la idea de administración territorial instaurada en la época en que España era gobernada por la Casa de Los Austria.

En efecto, la Casa de Borbón instauró “la centralización administrativa en la estructura institucional chilena, estableciéndose un complejo de oficinas dependientes de un núcleo central constituido por secretarías de despacho o ministerios” (Vergara, 1991:413), convirtiéndose aquellas estructuras administrativas en los espacios de mayor jerarquía dentro de su competencia material.

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

Como contrapartida de lo anterior, en 1786 se decidió matizar el centralismo adoptado, para lo que se crearon las intendencias, medida que tuvo por objeto descentralizar la participación y la toma de decisiones, apareciendo, por primera vez e incluso antes que las regiones, la división política administrativa de las provincias.

Aquello implicó la elaboración de mecanismos de transferencia de recursos y de competencias, así como también una modernización administrativa general, siendo éste, probablemente, el hito que da origen, formalmente, al fenómeno de la descentralización en nuestro país, entendida como “un concepto amplio que se refiere al traspaso de funciones y responsabilidades desde el gobierno central a otros niveles subordinados” (Irrarázaval, 2018: 4).

Posteriormente, y una vez producida la Independencia de Chile y, estando constituida la República, es posible apreciar que los mecanismos de descentralización se van paulatinamente acentuando. En ese contexto, en 1822, José Antonio Rodríguez Aldea, redactor de la Constitución Política del Estado de Chile de ese año, daba cuenta en el texto de dicha constitución de la extensión del territorio nacional, señalando, en el artículo 3° que *“El territorio de Chile conoce por límites naturales: al sur, el Cabo de Hornos; al norte, el despoblado de Atacama; al oriente, los Andes; al occidente, el mar Pacífico. Le pertenecen las islas del Archipiélago de Chiloé, las de la Mocha, las de Juan Fernández, la de Santa María y demás adyacentes.”*

Aquella vocación descentralizadora se reforzó al poco tiempo, particularmente con el fallido intento de establecimiento de un sistema federal (1826); la constitución de una Asamblea Provincial (Constitución de 1828); la creación de la Ley de Comuna Autónoma (1891); la instauración de asambleas provinciales (Constitución de 1925)¹; la creación de nuevas regiones (1945; 1969; 1974; 2007 y; 2018); la formación de la

¹ Es preciso tener presente que dichas asambleas nunca se constituyeron.

Oficina de Planificación Nacional (1969) y la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (1974), entre otros. Todos estos hitos son muestra de un esfuerzo permanente por descentralizar el ejercicio del poder político y administrativo.

Dada esa rica historia, no es de sorprender que en la actualidad la descentralización sea un tema gravitante no solo de la agenda del gobierno central, sino como preocupación de la ciudadanía en general.

En consecuencia, es preciso revisar qué se entiende por descentralización, cuáles son sus condiciones basales que permitan asegurar un proceso de descentralización eficaz y cómo el gobierno del presidente Sebastián Piñera está abordando el mencionado fenómeno.

II. La descentralización y los presupuestos basales para alcanzar un proceso eficaz

La descentralización se ha conceptualizado de diversas maneras a lo largo del tiempo. En efecto, se ha señalado que “[l]a descentralización administrativa tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones o competencias en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica y patrimonios propios, diversos a los del Estado. Por ejemplo, las municipalidades, gobiernos regionales, empresas públicas creadas por ley, Universidad de Chile, Servicio de Impuestos Internos, entre muchos otros” (Ponce de León 2015: 71).

En términos muy similares, se ha sostenido que la descentralización es “aquel sistema en que el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central” (Aylwin, 1996: 161). Por su parte, el profesor Alejandro Vergara sostiene que la descentralización administrativa “implica no solo otorgar la personalidad jurídica a los órganos regionales sino la atribución de competencias propias, permaneciendo la supervigilancia del presidente de la República” (Vergara, 2018: 281).

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

Habida consideración de los puntos comunes que es posible encontrar en las diversas conceptualizaciones que han desarrollado los autores especializados en la materia, se estima que la descentralización administrativa tiene lugar cuando la toma de decisiones se aproximan a las personas, en tanto habitantes de una zona determinada del territorio nacional (descentralización territorial), produciéndose una disgregación supervisada del Poder Ejecutivo, que se materializa en instituciones o servicios con personalidad jurídica y patrimonio propio (descentralización funcional) y una redistribución de la inversión en las distintas regiones o localidades.

Ahora bien, tanto la descentralización territorial como la funcional requieren de la existencia de presupuestos básicos que permitan asegurar una adecuada eficacia de estas. Dichos presupuestos pueden ser abordados desde una dimensión objetiva y una subjetiva².

La dimensión objetiva dice relación con “la existencia de una necesidad de descentralizar”, entendida como las condiciones territoriales y de distribución de población que hacen necesaria la descentralización. Por su parte, la dimensión subjetiva puede ser abordada, por un lado, como la conciencia ciudadana de que se requiere efectivamente descentralizar la toma de decisiones para alcanzar una mayor satisfacción de las necesidades públicas (faz subjetiva); y, por otra parte, como “una fuerte voluntad o convicción política de llevar a cabo la política pública descentralizadora”.

Al revisar la historia de Chile es posible apreciar estos dos elementos. Sin embargo, se hace patente la pregunta respecto del por qué Chile no ha logrado completar en forma exitosa la tarea descentralizadora.

Sobre el particular, se estima que a lo largo de la historia de Chile no se han llevado adecuadamente a la práctica los presupuestos contin-

² Esta distinción fue tomada de Cabrillac, 2009: 76 – 101.

Modernización del Estado, probidad y transparencia: condiciones esenciales para una descentralización exitosa

gentes que permiten asegurar una debida descentralización. En efecto, los mencionados presupuestos no son otra cosa que aquellos que dicta el momento histórico respectivo en que se elabora la política pública descentralizadora, los cuales, a su vez, están condicionados por las legítimas necesidades sociales y ciudadanas, las que son cada vez más exigentes.

En dicho sentido, se tiene que “[l]as sociedades modernas exigen cada vez más y mejores servicios, forzando al Estado a desplegar con eficacia un conjunto de tareas que crece en número y complejidad. La brecha entre las expectativas sociales y la capacidad estatal de satisfacerlas puede crecer a niveles peligrosos para sostener la gobernabilidad y la confianza social en las instituciones de la democracia representativa. Mejorar la capacidad del Estado para responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos es, quizás, el mayor desafío de las políticas públicas modernas” (Centro de Estudios Públicos 2017: 13).

Desde la perspectiva anotada, se tiene presente que, dadas las condiciones contingentes que actualmente atraviesa Chile, las políticas públicas que profundicen la descentralización deben, en primer lugar, elaborarse como parte de un proceso de modernización del Estado; segundo, estar dotadas de estándares de integridad pública y probidad suficientes que permitan combatir de forma efectiva los actos de corrupción; y, tercero, poseer altos estándares de transparencia.

III. La modernización del Estado al servicio de la descentralización política y administrativa

El Estado juega un rol central en la vida de las personas. Aquel rol tiene manifestaciones concretas, tales como, el favorecimiento de la convivencia democrática y la existencia de instituciones que, día a día, permiten el bienestar de las personas que habitan el territorio nacional.

En ese contexto, su primera y más esencial vocación es servir a las personas, para lo cual debe poseer un actuar dinámico y eficiente, que le

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

obligue a adecuar su comportamiento a las nuevas necesidades sociales, modernizando constantemente su estructura institucional, administrativa y financiera.

Al hablar de modernización del Estado, se hace referencia a un proceso que tiene por objetivo elevar los estándares de eficacia y eficiencia de las instituciones, acercando el Estado a las personas y aumentando, por tanto, los niveles de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios públicos. Así, un Estado que avanza en modernización, también es un Estado que contribuye a aumentar las oportunidades y seguridades de los ciudadanos.

Esto implica, en un mundo cada vez más moderno, globalizado e interconectado, que las instituciones avancen en la entrega de un servicio cada vez más rápido, digital, eficiente y de alta calidad.

IV. La probidad en el ejercicio de la función pública como piedra angular de la descentralización

La probidad se ha cristalizado en el ordenamiento jurídico como un principio de derecho público que debe informar las distintas actuaciones de los órganos del Estado, así como también las políticas que se adoptan desde el gobierno central. De esta manera, no es posible concebir una política de descentralización sin un adecuado marco de probidad e integridad que permita evitar la producción de actos que atenten contra este principio.

En directa relación con lo mencionado, se debe tener presente que la promoción de la probidad está directamente relacionada con la lucha contra la corrupción, la cual es una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía. En efecto, el 20% de la ciudadanía indicó en noviembre de 2018 que la corrupción es uno de los tres problemas a los que el gobierno debería prioritariamente combatir (Centro de Estudios Públicos, 2018).

Modernización del Estado, probidad y transparencia: condiciones esenciales para una descentralización exitosa

Por ello, el principio de probidad debe ser un factor clave en la construcción de políticas públicas descentralizadoras, las cuales deben cumplir con los estándares que hoy demanda la ciudadanía.

Por lo pronto, no basta con que la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización del país entregue el marco jurídico que habilita para efectuar la transferencia de recursos y competencias a los gobiernos regionales, sino que también es necesario que existan mecanismos que permitan evitar eficazmente la ocurrencia de actos de arbitrariedad respecto de la transferencia de recursos hacia los gobiernos regionales, así como evitar la opacidad y falta de probidad al momento de realizar la toma de decisiones.

En el sentido mencionado, se estima necesaria la generación de mecanismos que tiendan a que las personas adquieran mayor confianza en los gobiernos locales y regionales, pues es preocupante que exista una idea extendida respecto que las municipalidades constituirían focos de corrupción en lo relacionado con compras públicas, en atención a la dificultad de comprobar sus estándares de cumplimiento y transparencia y a la diversidad de circunstancias y realidades que rodean a las mismas.

La situación retratada debe ser abordada desde la integridad pública, la que debiendo permear todos los aspectos relacionados con la administración municipal y regional del Estado, permita que el ejercicio de las funciones públicas y la transferencia de recursos y competencias posean un efecto positivo y gocen de la necesaria eficiencia y eficacia que deben presidir el mencionado proceso.

V. La transparencia como un factor de recuperación de la confianza pública y de acercamiento a las personas

La consagración del principio de transparencia dentro de los ordenamientos legales tiene por objetivo recuperar la confianza de la ciuda-

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

danía en las instituciones públicas, disminuyendo las brechas entre las personas y los servicios públicos.

En efecto, “[e]l Estado y la administración pública en el siglo XXI tienen el gran reto de profundizar la democracia, pues el progreso social en estos tiempos está determinado por la forma en que se vinculan las instituciones públicas con los ciudadanos. Debe reconocerse la nueva posición que estos ocupan en esa relación, que es condicionante a su vez de la consolidación del Estado en sus otras dimensiones: social, de derecho y de justicia. Ahora bien, no es posible hablar de democratización del sector público si no se logra acercar las instituciones a la gente y hacer que la acción del gobierno se traduzca en bienestar para las personas” (Montero, 2017: 54 – 55).

En ese entendido, los gobiernos deben desplegar su acción hacia la consecución de políticas públicas tendientes a la generación de un Estado más transparente, haciendo nuestras estas palabras, actualmente las políticas que estamos desarrollando desde la administración central dicen relación con la generación de un gobierno y un Estado más transparentes, cuestión que reviste capital importancia en los gobiernos locales y regionales, pues es en ellos donde la ciudadanía tiene un primer contacto no solo con los servicios públicos, sino con la integridad pública, la probidad y la transparencia.

De esa manera, la acción de los municipios y gobiernos regionales, así como su respectivo ejercicio competencial deben estar acompañadas de una adecuada difusión, entrega y acceso a la información, de manera tal que los distintos procedimientos que se desarrollan por parte de ellos estén completamente validados, jurídica y socialmente, entregando no solo un servicio de alta calidad a las personas, sino que también una profunda percepción de transparencia y acceso a la información.

VI. La agenda de descentralización del Estado del gobierno del presidente Sebastián Piñera: la modernización, la probidad y transparencia como condiciones esenciales de la misma

La descentralización del ejercicio del poder es un proceso que debe estar debidamente acompañado de factores que permitan asegurar su éxito. En ese orden de ideas, es preciso afirmar que aquellos factores esenciales se relacionan con la modernización del aparato público y con la probidad y transparencia en el ejercicio de las funciones públicas.

Lo señalado precedentemente es un tópico que el gobierno del presidente Sebastián Piñera ha abordado desde el inicio de este segundo mandato y que, sin lugar a dudas, será uno de los pilares estructurantes del proceso descentralizador.

En efecto, la agenda de descentralización ha procurado generar y presentar una agenda modernizadora con proyectos específicos relacionados con la profundización de la integridad pública y la consolidación de los principios de probidad y transparencia como valores rectores del ejercicio de la función pública.

Prueba de lo anterior fue lo realizado durante 2018. Efectivamente, el compromiso del gobierno del presidente Piñera se manifestó con la continuación de la tramitación del proyecto de ley que modificó el Código Penal elevando las sanciones para el delito de cohecho y soborno, el cual, en noviembre de dicho año se convirtió en la Ley N° 21.121, creando un nuevo Estatuto Anticorrupción.

A ello se sumaron la presentación del proyecto de ley que fortalece la integridad pública (boletín N° 11.883-06) y del proyecto de ley de transparencia 2.0 (boletín 12.100-07), destinado a modificar la Ley de Transparencia, fortaleciendo el sistema, igualando las obligaciones de transparencia de los distintos órganos del Estado y creando un Portal Úni-

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

co de Transparencia del Estado, como mecanismo efectivo de contacto de las personas con los servicios públicos en la anotada materia.

Sin embargo, el proceso descentralizador iniciado por Chile mediante la promulgación de las leyes N° 21.073 y 21.074 revisten desafíos que es preciso abordar desde una integralidad, estableciendo mecanismos de probidad y transparencia eficaces que acompañen dicho proceso con la debida rendición de cuentas y control ciudadano.

En efecto, dado el profundo cambio histórico e institucional que supone la elección de los gobernadores regionales (Ley N° 21.073), es preciso promover diversas medidas legislativas y administrativas que permitan preparar adecuadamente el proceso en cuestión, así como fortalecer la relación que posee la ciudadanía con los municipios, con el objeto de promover una descentralización política, administrativa y fiscal sólida.

Desde el punto de vista específico de las políticas descentralizadoras, actualmente se está preparando un proyecto de ley que fortalecerá la integridad pública en gobiernos municipales y regionales, para lo cual se crea una asignación especial de función crítica para cargos prioritarios de las municipalidades y fortalece los cargos prioritarios en los gobiernos regionales, debido a que es preciso atraer a los mejores y más calificados funcionarios a dichos servicios públicos, permitiendo captar más y mejores talentos para esas instancias.

A lo señalado, se une que el proyecto en cuestión tiene por objeto que los municipios cuenten con personal idóneo para el ejercicio de sus funciones, proponiéndose que ciertos cargos prioritarios dentro de los municipios sean seleccionados a través del mecanismo de Alta Dirección Pública, en orden a propender a la profesionalización del sector municipal.

Ambas medidas en general buscan que existan profesionales altamente calificados y expertos al interior de los gobiernos regionales y municipios, con sólidos conocimientos técnicos y humanos, para enfrentar

Modernización del Estado, probidad y transparencia: condiciones esenciales para una descentralización exitosa

los desafíos de la nueva institucionalidad descentralizadora que propone el proyecto de ley en análisis.

Lo anterior no es sino manifestación de una necesidad concreta, específica y primordial de la descentralización, cual es que esta política pública permee no solo el aspecto patrimonial o fiscal, sino que también el capital humano. En efecto, es necesario que el talento humano, técnico y profesional, pueda encontrar una cúpula de desarrollo tanto en las comunas, como en las provincias y en las regiones en general. El fomento de esto es prioridad para este gobierno, por lo que se está preparando el terreno en orden a aprovechar la plataforma idónea que establece el marco normativo configurado por la Ley N° 21.105, que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

En efecto, parte del objetivo declarado de este nuevo órgano es, de conformidad al artículo 3° de la aludida norma, “contribuir al desarrollo, incrementando el patrimonio cultural, educativo, social y económico del país y sus regiones, y propendiendo al bien común, al fortalecimiento de la identidad nacional y regional y a la sustentabilidad del medio ambiente”. Por tanto, se espera que con el Ministerio de Ciencia se pueda fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y, en definitiva, modernizar, generar y fortalecer, no solo la infraestructura y el patrimonio local, sino también al funcionario que ejerce una función pública en regiones.

Asimismo, y en aras de dotar a los municipios de mayor transparencia, teniendo en especial consideración las deficiencias en los procedimientos relacionados con compras públicas, se incrementan las medidas de fiscalización de las licitaciones municipales y regionales.

Uno de los puntos innovadores del proyecto de ley aludido consiste en la regulación respecto de la procedencia y oportunidad de las capacitaciones que realizan los concejales y consejeros regionales, especialmente respecto de aquellas que se realizan fuera del territorio nacional, situación que ha provocado que durante los últimos años aquellas sean

DESARROLLO TERRITORIAL COLABORATIVO Descentralizando poder, competencias y recursos

cuestionadas dado que no se relacionan con el rol que dichas autoridades cumplen, ni con el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, se estima pertinente que el proyecto de ley analizado replique las normas de remoción por incumplimiento de los deberes referentes a la sujeción al principio de probidad contemplados en la Ley Orgánica Constitucional de Administración Interior del Estado que actualmente rige para los consejeros regionales, haciéndolas extensivas a los gobernadores, estableciendo, de esa forma, un mayor estándar de desempeño para las nuevas autoridades.

En la misma línea, con el objeto de profundizar una regulación de tal naturaleza, sería adecuado incorporar, mediante reforma constitucional, a los gobernadores como sujetos susceptibles de ser acusados constitucionalmente de conformidad a lo dispuesto en el artículo 52 de la Constitución Política de la República. Ello permitiría robustecer no solo los estándares de probidad que rodean a estas autoridades políticas, sino también los necesarios mecanismos de control cruzado, que tanto bien le hacen a nuestro sistema político democrático y republicano.

Las medidas señaladas deben ser complementadas con una mejora de la regulación de la gestión de los recursos públicos que actualmente realizan los municipios y gobiernos regionales. En efecto, se hace imperioso fortalecer los procesos de rendición de cuentas de las diversas unidades municipales y regionales encargadas de gestionar el prepuesto, para lo cual se pondrá a disposición del público, en forma unificada, una serie antecedentes relevantes que permitan conocer la situación financiera real de dichos servicios públicos.

Finalmente, un análisis somero de la Ley N° 21.074 arroja que la implementación y correcta aplicación de dicha norma requiere no solo la generación de reglas claras de responsabilidad en gasto público, sino que también una mejora sustantiva en los estándares de eficiencia, oportunidad y rigurosidad de dicho gasto. En efecto, lo dicho anteriormente

Modernización del Estado, probidad y transparencia: condiciones esenciales para una descentralización exitosa

implica la creación de un marco regulatorio que promueva un creciente proceso descentralizador de las rentas regionales, el cual posea normas de flexibilidad presupuestaria y posea mecanismos orientados a la concreción de una responsabilidad fiscal efectiva, lo cual debe ir acompañado, como ya se ha dicho, de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia que hagan valer no solo la responsabilidad de las autoridades, sino que permitan medir la probidad e integridad con que dichas funciones son ejercidas.

En definitiva, el gobierno del presidente Piñera tiene como objetivo claro posicionar la integridad pública y transparencia como ejes estructurantes del actuar del Estado, razón por la cual las medidas legislativas antes enunciadas no son un hecho aislado, sino que son parte de una agenda más amplia que contiene iniciativas relativas a la modernización de la Contraloría General de la República, la creación de un sistema de protección a los denunciantes, actualizar el sistema de compras públicas, entre otros proyectos.

El desarrollo de un país debe ser entendido en su sentido literal e íntegro. No podemos afirmar que hay desarrollo si las cifras de crecimiento económico, científico, tecnológico y social arrojan solo números positivos en Santiago. El gobierno del presidente Piñera está convencido que el desarrollo de las identidades regionales y locales son una pieza clave para poder alcanzar el progreso de Chile. Debemos contar con autoridades que representen íntegramente los intereses de los ciudadanos de la región o comuna, con el objeto de que las demandas de participación que día a día están forjando con más fuerza sean realmente escuchadas. Asimismo, debemos establecer un sistema integral de transparencia y probidad que alcance a las autoridades regionales y locales, para que los ciudadanos recobren la confianza en las autoridades y, en consecuencia, en las instituciones públicas en general.

Referencias

- Aylwin, Patricio. *Derecho Administrativo*. Santiago. Editorial Universidad Nacional Andrés Bello. 1996. 384 pp.
- Cabrillac, Rémy. *Las Codificaciones*. Santiago. Editorial Flandes Italiano. 2009. 349 pp.
- Centro de Estudios Públicos. *Un Estado para la Ciudadanía Informe de la Comisión de Modernización del Estado*. Santiago. Centro de Estudios Públicos. 2017. 151 pp.
- Irrázaval, Ignacio; Rodríguez, Jorge. *Descentralización: ¿hacia dónde vamos?* Santiago. Centro de Políticas Públicas UC. 2018. 20 pp.
- Montero, Gregorio. *Del Gobierno Abierto al Estado Abierto: La Mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. NASSER, Alejandra, Ramírez, Álvaro y Rosales, Daniela. *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago. CEPAL. 2017. pp. 53-81.
- Ponce de León, Sandra. *Bases de la Organización Administrativa en Chile*. BOCKSANG, Gabriel y LARA, Jose Luis. *Administración Territorial de Chile. Estudios sobre Descentralización y Desconcentración Administrativas*. Santiago. Thomson Reuters La Ley. 2015. pp. 39-85.
- Vergara, Alejandro. *Derecho Administrativo: Identidad y Transformaciones*. Santiago. Ediciones UC. 2018. 476 pp.
- Vergara, Alejandro. Marco Jurídico de la Descentralización Administrativa. *Revista Chilena de Derecho*. 1991. 18. pp. 411-449.