

REGIONALIZACION Y MODERNIZACION DEL ESTADO DE CHILE

José Luis Cea Egaña⁷
Universidad Católica de Chile
Universidad de Chile

I. Introducción

Agradezco haber sido invitado a este seminario para exponer un punto de vista, **evaluativamente crítico pero constructivo**, acerca del proceso de regionalización en Chile, su balance y perspectivas.

Expreso, además, que me siento complacido y honrado por encontrarme junto a la profesora Catherine Meyson- Renoux, con quien hemos desarrollado, en la Universidad Católica de Chile, la docencia de postgrado en el tópic de la descentralización.

Oyendo a esta distinguida académica referirse al tema que nos congrega, en nex con Francia, hemos ya aprendido bastante. Quedamos así también estimulados para entrar ahora a revisar, someramente, la corta experiencia recogida por Chile en el rubro, puesto que son algo más de tres años de vigencia los que lleva la reforma constitucional pertinente.

Aunque escasa, creo que el mérito de esa experiencia y el cotejo de ella con lo manifestado por la profesora Meyson- Renoux, me permitirá apuntar, en visión prospectiva, algunas ideas para seguir avanzando en la regionalización. Esta, debemos recordarlo, es un **largo, lento, trabajoso y complejo proceso** cultural, socioeconómico, político y, por último, jurídico. Enfatizo esta secuencia, pues siendo importante la variable normativa en dicho proceso, creo que ella no es la determinante del éxito o fracaso de mismo, menos todavía si se la concibe en su mera acepción positivo-formal.

Tal vez y por idéntica razón, es correcto lo planteado por la profesora Meyson- Renoux, en el sentido de que la regionalización es una **opción por otra sociedad**, es decir, la trama de decisiones democráticas en favor de un cambio del sistema, público y privado, político, socioeconómico y jurídico, funcional y territorialmente entendido, todo sólo, por cierto, desde el ángulo de la **soberanía- autonomía**, sin siquiera rozar a ésta en su acepción de independencia nacional.

Y digo, por fin, que deseo ser respetuoso en mis apreciaciones, las que vertiré con franqueza, pero sin designios partidistas ni ofensivos, sino de principios y con mentalidad académica. Lo digo, especialmente, de frente al Sr. Intendente y a tantas otras autoridades regionales, a quienes agradezco su presencia y dirijo esta explicación.

Pero en apoyo de mi actitud crítica, séame permitido invocar las palabras del **Ministro del Interior**, pronunciadas el 11 del presente mes en Valparaíso, al inaugurar el

⁷ Conferencia leída el 21 de abril de 1995 en el Salón de Actos "Gabriel González Videla", de la Intendencia de la IV Región, en La Serena, durante el Seminario sobre "Balance y Perspectivas de la Regionalización. La Experiencia Francesa y Chilena", organizado por la Escuela de Derecho de la Universidad Católica del Norte - Sede Coquimbo.

encuentro suyo con los trece intendentes y los veinte rectores de las universidades tradicionales:

"Materias como la regionalización son las que realmente interesan a la comunidad nacional(...) Hay que desalojar toda actitud autocomplaciente y reconocer que aún falta mucho por avanzar en la regionalización(...). El gobierno considera preciso examinar y afinar criterios y acciones para el fortalecimiento de la institucionalidad regional⁸".

II. Sentido de la Regionalización

La mía sería, ya lo he anunciado, una **interpretación** del fenómeno en Chile, rasgo que revela el carácter de ensayo, con elementos de opinión o juicio subjetivo, que posee mi exposición.

A esa advertencia añado las tres **puntualizaciones** siguientes:

Primero, que el tópico de este seminario no puede ser abordado, sino con una **actitud de compromiso resuelto** en favor de la regionalización. Es decir, fiel al objeto del encuentro, el expositor tiene que identificarse con los regionalistas, haciendo suyos los problemas, las inquietudes y demandas de éstos, aunque sea un "santiaguino", como ocurre en mi caso.

Hago hincapié en ello, porque el proceso que me ocupa se presenta, o es percibido con características diferentes, según el ángulo que se adopte para evaluarlo. La demanda por profundizar y acelerar la regionalización, rebasando su nivel hasta hoy sólo administrativo, para penetrar en la política, por ejemplo, puede ser impugnada, objetada, al menos debatida y, tal vez, calculadamente acogida, es decir, aceptada con los requisitos propios de un programa de ejecución planificada y a largo plazo.

Empero, ya firmé mi convicción en el sentido de una disposición resueltamente comprometida, en pro de la regionalización, convicción que no es vehemente fervor ni obscada pasión por el progreso en sí mismo, sino que razonada ponderación de fines, medios y tiempo necesarios para rematar, con éxito, cada una de sus inevitables etapas.

Mi segunda puntualización se refiere a una paradoja, la cual formulo en las interrogantes siguientes: ¿Quiénes se oponen, o podrían sensatamente oponerse, a la recién descrita intencionalidad regionalista, al ethos de una descentralización integral de nuestra sociedad estatal, correlativa al pathos del centralismo capitalismo y a su producción, en escala menor, entre las grandes ciudades y las más pequeñas dentro de cada una de nuestras trece regiones?

Con alta probabilidad, la respuesta a esa interrogante no será unámine, aunque sí coincidente en que no hay- ni se divisan- razones sólidas para desalinearse con respecto de aquel ethos y alinearse con tal pathos. Y si así sucede, como creo que ocurre hoy en nuestra realidad, entonces ¿por qué el balance del proceso no es, a esta fecha, tan categóricamente satisfactorio?

⁸ "El Mercurio" de Santiago, 12 de abril de 1995.

La respuesta presumible a esta pregunta me lleva a plantearles la tercera de las puntualizaciones a que hice referencia.

Trátase de una idea-fuerza hoy constitutiva del tema macro más examinado en las ciencias sociales. Me refiero a la modernización del Estado.

Ella ha sido y sigue siendo concebida desde múltiples y divergentes puntos de vista⁹, muchos de los cuales me parecen parciales, insuficientes, superficiales o, definitivamente, representativos de esfuerzos encomiables pero, en el fondo, aggiornamientos del aparato público. Con esta expresión, quiero decir postergaciones o dilaciones de su cambio sustancial, adaptándolo en la periferia para salvar su crisis, sin capitular ante el fracaso de los colectivismos que, por más de un siglo ya, lo han cuasi deificado en perjuicio del humanismo, la participación y la democracia, cotidianamente convivida en la Nación, la región, la provincia o la comuna.

Sin duda, sería apartarse del tema que nos reúne, detenerse aquí en el asunto de la modernización del Estado. Pero permítaseme al menos decir, con vigor, que concibo la regionalización insertada en el marco de la Modernización del Estado y, a ésta, esencialmente como instrumental de la institucionalización o arraigamiento perdurable de la democracia constitucional.

Al mencionar tal especie de democracia apunto a los valores del humanismo, la participación, la justicia en sus diversas especies, el Estado de Derecho, la legitimidad sustantiva en el origen y ejercicio de la denominación, el control de ésta y la responsabilidad efectiva de quienes abusen en sus oficios, en fin, concibo a esta democracia con la autonomía del sistema social de cara al subsistema del Estado- Aparato o estructura burocrática.

Ese Estado-Gobierno, lo enfatizo, debe hallarse siempre orientado al bien común, a la defensa y la promoción de los derechos humanos, a la regulación -sin absorción ni manipulación- de la libertad en la sociedad, sin jamás invocar, como título válido, la Razón de Estado para justificar aquella máxima tenebrosa, según la cual, las emergencias crean Poder. Esta máxima, no lo olvidemos, se esgrime para aumentar la dominación de unos pocos hombres sobre la multitud que forman los otros, con sufrimiento e indignación, con atropello o perjuicio de estos últimos¹⁰.

III. PLAN DE LA EXPOSICION

Abordaré sólo las tres ideas que resumo a continuación. Lo haré, además, con el propósito que, en ligamen con cada una de esas ideas, describo en pocas palabras.

⁹ Mi tesis en el tópico se halla en "Descubriendo el Futuro de nuestra Sociedad Estatal". XX Revista Chilena de Derecho T. I N° 2-3 (1993) pp. 209 a 220.

En esa monografía cito la bibliografía chilena correspondiente, en la cual incluyo ahora a SERGIO BOISIER E.: Territorio, Estado y Sociedad, Reflexiones sobre la Descentralización y Desarrollo Regional en Chile (Valparaíso, CEAL, 1990).

En punto a la doctrina extranjera, sugiero consultar RENE LENOIR y JACQUES LESOURNE: OU VA L'ETAT. La Souveraineté Economique et Politique en Question (Paris, Le Monde Editions, 1992).

¹⁰ KARL SCHMITT: Political Theology (Boston, MIT Press, 1983) p. 5.

Mi primera idea versa sobre el concepto de regionalización, pues responder a las preguntas qué es, en qué consiste o en qué debe consistir aquel proceso aclara o, cuando menos, contribuye a esclarecer el contenido, sentido y orientación de la cuestión que estamos considerando.

Mi segunda idea se refiere al balance de ese proceso en Chile, pues ello lo facilita el parangón con las experiencias españolas y francesas que nos han sido presentadas y, además, permite constatar los avances, detectar los tropiezos, hacer luz sobre los inconvenientes, para redoblar los esfuerzos a fin de hallar alternativas de solución y, en lógica secuela, disponernos a la acción regionalizadora, cada cual en su ámbito de trabajo o profesión.

Mi tercera y última idea, consonante con la anterior, estriba en trazar algunas proposiciones, como nuevas etapas de avance o progreso en la regionalización, ya que así, espero, las autoridades competentes podrán percibir, con mayor lucidez y justificación, las reformas que esa dinámica aún reclama. La necesidad de tales reformas, conviene puntualizarlo, no deriva de paradigmas abstractos, ni siquiera de modelos extranjeros más concretos, sino que de la impronta de la dura experiencia del centralismo absorbente. Este es afín con el estatismo autojustificado y prescindente de la sociedad, mal sustentadas ambas deficiencias en la forma estatal unitaria en una visión anacrónica. La expresión máxima de esa forma de Estado es el presidencialismo concentrador de potestades, muchas de las cuales no resultan reales por la mediatización que, del ejercicio de ellas, efectúan los partidos políticos, tanto o más central y concentradamente organizados y dirigidos que la Primera Magistratura.

IV. ¿ QUE ES, NO ES NI DEBE SER LA REGIONALIZACION?

Suele ser un recurso pedagógico útil plantear, en términos antagónicos u opuestos, los elementos de una definición o concepto, haciendo más ostensible el contrapunto entre ellos, para así facilitar su comprensión. Me esforzaré aquí por seguir ese método.

En punto al concepto de regionalización, por consiguiente, y primeramente, es provechoso cuanto hemos oído a la profesora extranjera que me precediera. Sus explicaciones, en efecto, tornan más sencillo sistematizar aquel concepto con la mente puesta en nuestro proceso.

Comienzo, entonces, afirmando que la regionalización:

1° No es sólo un proceso de división del territorio nacional en nuevas áreas geográficas, denominadas con términos antes desconocidos en nuestro lenguaje técnico.

Empero, estimo que ésa es la concepción subyacente a los artículos 3° y 99° de la Constitución, corroborados por numerosas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional¹¹, de las cuales cito, por vía ilustrativa, los artículos 61°, 66°, 67°, 101°.

Expresado ahora afirmativo o positivamente el concepto que me interesa, digo que la división geográfica tiene que ser el resultado de anhelos y esfuerzos por un mayor

¹¹ - Ley N° 19.175 de 1993, cuyo texto refundido se haya en el DFL N° 291 del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial el 20 de marzo de 1993 y sus reformas.

desarrollo humano, el epígono de realidades culturales y de trayectorias históricas, factores los tres nombrados que deben ser preexistentes a la normativa jurídico-formal y determinantes de su sustancia y finalidad preceptiva. Tales factores son los que vuelven conveniente o necesaria la regulación jurídica del proceso, circunstancia que no impide, pero más por excepción que como regla general, invertir el rol del Derecho Público Positivo, convirtiéndolo en instrumento o inductor activo del cambio regional.

Reitero, sin embargo, que la energía movilizadora del proceso la radico más en los valores que en la normatividad formal.

2º La regionalización tampoco es únicamente un proceso de reacción en contra del centralismo de Santiago, o sea, de las autoridades, las organizaciones, los hábitos, los recursos y medios existentes o disponibles en la capital del país.

Cierto es que, en 1992, el 39,1% de la población chilena vivía en la Región Metropolitana, en circunstancias que ésta llega sólo al 2% de la superficie del territorio nacional. Cierto es, igualmente, que en ese año la Región Metropolitana generaba el 40,1% del Producto Interno Bruto de Chile, cifra que CIEPLAN, en sus estudios, elevó al 46,7% de aquel Producto¹². Pero cierto es, finalmente, que las otras Regiones han avanzado ostensiblemente en esos rubros.

Ténganse presente, en apoyo de mi tesis, las cifras siguientes: Si entre 1960 y 1992 el crecimiento promedio del país fue de 3,6%, resulta que la Región Metropolitana creció en 3,9%, mientras que la II, III, VII Y XI Región lo hicieron en 4,6%, 4%, 4,1% y 4,4%, respectivamente.

Semejante es el panorama con relación a la inversión pública, pues entre 1983 y 1993 el 30% de los fondos respectivos del Presupuesto Nacional fueron invertidos en la Región Metropolitana, siendo todo el resto destinado a las demás regiones del país.

Sin embargo, es insostenible desprender de esas cifras una imagen muy alentadora, pues resulta irrefutable que la Región Metropolitana sigue gravitando, excesiva o desmesuradamente, en el contexto de la República. Este hecho repercute, con rasgos por cierto negativos, en el desarrollo armónico o equilibrado de sus áreas geográficas, sectores poblacionales y actividades no sólo económicas. Piénsese, por ejemplo, en el futuro de la tarea universitaria en las regiones o en la realización de actividades artísticas y culturales en ellas.

Aún así, empero, no creo conduce a revertir aquel fenómeno o, por lo menos, a corregirlo, concebir la regionalización en términos única o principalmente negativos, quiero decir, de odiosidad o recriminación, de envidia o enfrentamiento, de reproche o crítica a la desmesurada dimensión de la Región Metropolitana en todo sentido. Por lo demás, esa actitud negativa tendría que ser reconocido que se halla reproducida, a escala menor¹³,

¹² - Estudio Banco Central-MIDEPLAN, extracto publicado en EL Mercurio de Santiago(23 de juliode 1994), En esta misma publicación se alude a las investigaciones de CIEPLAN.

¹³ - El Ex Presidente Patricio Alywin sostuvo, con acierto que "en algunas regiones del país se está creando una nueva forma de centralismo, que se concentra en la capital regional en perjuicio del resto de la jurisdicción. Debe verse manera de conjugar el desarrollo regional en forma equitativa , de tal modo que ésta llegue a los distintos sectores de una misma región". Véase el texto de esa declaración en EL Mercurio de Santiago(8 de febrero de 1994).

entre las ciudades de una región y aquella que, siendo su capital, concentra el Poder público y privado, en beneficio propio y perjuicio del resto.

No es sensato, por consiguiente, quedarse en la mera crítica, en la actitud de rechazo o posición negativa, como he dicho. Lo acertado es, insisto, propugnar los cambios que permitan lograr, en todo Chile, un claro y sostenido avance de su población en el Desarrollo Humano o Calidad de vida. Esto, ciertamente, presupone la reasignación de los recursos públicos y privados en favor de las regiones, pero junto a eso conlleva un cambio de mentalidad. Esta mutación consiste en desprenderse de potestades, atribuciones o facultades por las autoridades centrales en favor de las homónimas locales, sean regionales, provinciales o comunales, esfuerzo en el que tiene que involucrarse el sector privado, como lo he dicho.

3° En seguida, preciso que la regionalización no es tampoco la reforma únicamente del Estado, entendido éste en el sentido más restringido de subsistema de la Nación-Estado o, en lenguaje más corriente, como Estado- Gobierno y no en cuanto Estado - Sociedad. Por eso, discrepo de quienes identifican la modernización del Estado con la finalidad entera de la regionalización, la cual, y por cierto, es mucho más vasta, profunda y compleja que la readecuación del aparato burocrático del régimen gubernativo¹⁴.

Sin duda, la regionalización es parte-y relevante-de la modernización del Estado-Gobierno. Pero agrego al instante que ella abarca, a la vez y, quien sabe, con igual o superior intensidad si pensamos en la democracia, al sistema social-o sea, al NO Estado en el lenguaje de Bobbio- en sus diversas divisiones geográficas y funcionales¹⁵.

4° Finalmente sostengo que la regionalización no es un cambio sólo administrativo en el Estado Unitario, dejando centralizadas, por lo común en órganos radicados en la capital de la República, todas las demás funciones y los cometidos del Estado. Es sensible empero, que esa concepción reducida, elemental e inicial del proceso sea la que, con rasgos incontrovertibles, aparece de manifiesto en la historia fidedigna, texto y contexto de la reforma constitucional de 1991.

Infundir mayor eficacia y eficiencia al aparato burocrático, mediante la desconcentración y, excepcionalmente, la descentralización de los servicios, empresas y demás entes administrativos es la característica realmente sobresaliente de aquella preceptiva constitucional. Por lo demás, tal característica es, en los hechos, análogamente reconocida y criticada, como veremos.

Afirmativamente expuesto ahora cuál es y debe ser el sentido de la regionalización en este rubro, sostengo que ella se refiere a un cambio integral, porque en los Estados-

¹⁴ *Interesante es consultar el libro ya clásico de David Osborne y Ted Gaebler: La Reinención del Gobierno. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público(1992)(Buenos Aires, Ed. Paidós, 1994) especialmente pp. 49ff. y 347ff.*

¹⁵ *Norberto Bobbio se ha preocupado del asunto en diversas publicaciones, siendo especialmente concisa y sistemática. El Futuro de la Democracia((Barcelona,Ed. Plaza y Janés, 1986), como asimismo, Estados, Gobierno, Sociedad(Baecelona, Ed. Plaza y Janés, 1987).*

Gobierno ella abarca lo político, lo jurisdiccional, lo administrativo y lo contralor, cambio que es, además, socioeconómico¹⁶, al tenor de lo ya expuesto.

Explicable y justificable como primeras fases de una trayectoria larga y difícil que no se recorre a saltos, la descentralización y desconcentración administrativa quedan, sin embargo, distantes de la regionalización y, por ende, no parece exacto denominar Estado Regional al que se contrae a ese único aspecto del proceso integral que he descrito.

V. Una Revisión Terminológica

Acabo de observar, críticamente, que la idea matriz de la regionalización chilena se reduce a proclamar una Administración Pública **descentralizada**, como regla o principio general, quedando prevista la excepción, representada por órganos administrativos sólo **desconcentrados**.

No pensaba apartarme del nivel, orientación y finalidad temática que voy siguiendo. Pero he resuelto, en este instante, seguir un breve desvío a raíz de haber sido consultado -o confrontado, al entrar a este seminario- sobre la definición de aquéllos y otros términos que pueden sonar gratamente parecidos, v. gr. **delegación y deslocalización**, los cuales no pueden ser confundidos porque son distintos¹⁷.

Por eso y entrando a tan elemental cuanto tediosa cuestión, comienzo advirtiendo que toda aquella complicada terminología, trabalengua hasta para los expertos, posee **reducida ligazón** con el proceso de regionalización que he ya singularizado.

Efectivamente, existe una dinámica que comienza, con rasgos de secuencia, en la Administración Pública **centralizada y concentrada**, heptome de la ineficiencia burocrática y desacreditada en los últimos 60 o más años en el entero. Tal secuencia prosigue con la Administración Pública **centralizada pero desconcentrada**, etapa en la que se percibe el inicio del empeño rectificador de aquella burocracia. Culmina el continuo a que me refiero con la Administración Pública **funcional y territorialmente descentralizada**, estructura ésta que, en carácter de rareza, puede abarcar la posibilidad de órganos descentralizados que, interiormente, sean también desconcentrados.

¿Qué significa cada una de esas denominaciones¹⁸?

¹⁶ La concentración de las decisiones y recursos del sector privado en la capital de Chile se halla demostrada, con cifras ordenadas en numerosos cuadros, por ANTONIO DAHER H. en "Competencia: Regiones Ganadoras y Perdedoras", monografía incluida en Corporación para la Regionalización de Chile: Las Regiones... AHORA (Concepción, Impresos Valverde, 1994) pp. 30ff.

¹⁷ Omitiré, por ser ajenas al tema de esta exposición, cuestiones menores como definir la delegación y deslocalización administrativas. Me remito en el rubro a lo expuesto en mi monografía "Sobre el Nuevo Gobierno Regional Chileno", III Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile (1992) pp. 10- 11 y, especialmente, a mi Teoría del Gobierno (Santiago, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile, policopiado, 1988) pp 61-63.

¹⁸ No hay libro especializado que no se refiera a esta materia, motivo por el que deviene imposible aquí tan siquiera una nómina introductoría al respecto. Séame bastante decir que sigo lo expuesto en la fuente en la nota precedente, a las cuales añado Sabino Cassese. *Las Bases del Derecho Administrativo* (Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994) pp. 129ff, y en la literatura nacional, Eduardo Soto Kloss. "La Desconcentración en el Derecho Administrativo Chileno", *Revista de Derecho Público* N° 51-51 (1992) pp. 103ff.

Según cual sea el **criterio rector** aplicado en la organización, funcionamiento y control de los servicios u organismos que integran la Administración Pública o estatal, ésta se clasifica en **Centralizada y Descentralizada**. La Administración Centralizada, a su turno, se subdivide en **Concentrada y Desconcentrada**. Finalmente, la Administración Descentralizada puede ser **Funcional o Territorialmente** Descentralizada, rasgo que no excluye, como he dicho y aunque por excepción solamente, que determinados organismos descentralizados sean, interna y jerárquicamente, desconcentrados.

Pues bien, **Administración Centralizada** es la formada por el conjunto de entidades y servicios públicos que operan sólo dentro de la personalidad jurídica de derecho público del Estado-Fisco, en todo el territorio del país y sometidos jerárquicamente a un órgano supremo, singular y central, que es en Chile el Jefe de Estado y del Gobierno, es decir, el Presidente de la República.

Una ilustración permitirá entender mejor lo expuesto.

En Chile tenemos una Administración Centralizada, la cual se halla piramidalmente estructurada, desde el Presidente de la República hacia abajo, con los ministerios, subsecretarías, direcciones y servicios públicos (tesorerías, servicios de salud, establecimientos educacionales, fuerzas armadas, carabineros, investigaciones, etc.). Pues bien, todos ellos son parte del Estado, actúan a lo largo y ancho del territorio nacional bajo la dirección del Primer Mandatario y con la personalidad jurídica única del Estado-Fisco, la cual es común al conjunto de ellos.

Empero, ya observamos que la Administración Centralizada se divide en Concentrada y Desconcentrada.

Es **Administración Pública Concentrada Centralizada** aquella que en todas las decisiones propias de la subfunción administrativa son adoptadas por los órganos jerárquicamente superiores de las entidades públicas situadas en la capital del Estado. Consiguientemente, los órganos de dichas entidades que tienen el carácter de **centrales pero subordinados**, como asimismo, los **órganos locales** o que actúan en áreas territoriales determinadas, carecen por completo de autonomía o capacidad de decisión propia, teniendo que limitarse a cumplir las órdenes e instrucciones que les imparten sus superiores desde la ciudad capital en que tienen su sede principal. Ese tipo de Administración es altamente ineficiente. La burocracia pública justifica así los calificativos críticos que se le propinan por lenta, congestionada, a veces corrompida, irresoluta y tramitadora, todo lo cual ocasiona mal uso o pérdida de recursos públicos y privados, indolencia, negligencia, erosión de legitimidad, ingobernabilidad y otros males análogos. La Administración Pública centralizada concentrada resulta ser, en resumen, lo esencial de lo burocrático en sentido peyorativo.

Con el propósito de subsanar aquellos vicios, en la Constitución y las leyes de muchos Estados, Chile entre ellos, se han incorporado criterios técnicos que permiten **desconcentrar** la Administración Pública centralizada. Para ello se ordena por la **Constitución** o la ley **la radicación o transferencia de competencias administrativas** en los órganos inferiores de un mismo ente público. Tales competencias, por ende, pasan desde los órganos centrales y jerárquicamente superiores de una misma organización pública a los órganos subordinados o inferiores de ella, sean centrales o que funcionan en las diversas localidades del territorio nacional. De esta manera, **ambos tipos** de órganos subordinados o inferiores reciben, por la Constitución o, generalmente por la ley, **competencias propias que**

ejercen con autonomía decisoria, ganando el sistema en eficiencia (rapidez, simplicidad, economía, etc.) para satisfacer las necesidades públicas¹⁹.

A la luz de lo expuesto, podemos ahora **definir la Administración Centralizada Desconcentrada** como aquella en que sólo las decisiones administrativas **principales** son adoptadas por los órganos superiores de las entidades públicas con asiento en la capital del Estado, quedando todas las demás decisiones, centrales o locales, dentro de la competencia de los órganos subordinados que se desempeñan en la misma entidad administrativa.

Surge entonces la pregunta ¿quién determina el carácter principal o secundario de una materia y de la decisión correlativa?. En otras palabras ¿cómo se distingue entre las materias y resoluciones en las que yace la clave de la desconcentración?.

La respuesta estriba en que eso lo faculta la Constitución y lo hace la ley al crear, organizar, regular y controlar el funcionamiento de un servicio o ente centralizado, indicando en términos generales los asuntos que ella misma reserva a la competencia de los órganos superiores y confiando en lo demás, pero directamente, competencia a los órganos inferiores o subordinados del mismo ente público.

Debemos enfatizar, sin embargo, que la mayor autonomía por radicación o transferencia de competencia **opera siempre dentro de organismos que carecen de personalidad jurídica de derecho público propia**, es decir, que actúan invocando la única y común personalidad del Estado-Fisco. Por ende, queda claro que la desconcentración **excluye** la creación de organismos, direcciones, corporaciones y empresas públicas con **personalidad jurídica de derecho público propia**, ya que este es uno de los rasgos característicos de la Administración Descentralizada que explicaremos a continuación.

Damos otro paso adelante en esta materia densa y técnica y decimos que, paralelamente a la Administración Centralizada en las dos especies o vertientes explicadas, encontramos la **Administración Descentralizada**. Esta puede dividirse en **Funcional y Territorialmente** Descentralizada.

Conveniente es indicar que la descentralización administrativa es el esfuerzo más reciente, vasto y profundo tendiente a infundir eficacia a los entes públicos en la satisfacción de las necesidades colectivas. Ella marca la cima a que se ha llegado en el Estado Unitario, en punto a erradicar los vicios burocráticos y lograr un desarrollo tanto sostenido como equilibrado en las diversas zonas de un país. Por eso, la descentralización administrativa es parte importante del proceso de regionalización del Estado Unitario, pero alcanza en sí para denominar a este último como Estado Regional.

Tal descentralización puede ser definida como la creación, por la Constitución y la ley, de un **sistema** de organismos administrativos dotados, cada uno de ellos, al menos de las **cinco características copulativas** siguientes:

- **Personalidad jurídica** de derecho público propia distinta de la perteneciente al Estado-Fisco.

¹⁹ *Consúltese los artículos 26°, 27°, 30° y 31° de la ley N° 18.575 de 1986, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.*

- **Estatuto** o régimen jurídico propio, en el cual la ley otorga autonomía para contratar, promover y sancionar funcionarios, fijarles sus remuneraciones, planificar y cumplir los cometidos del organismo, ejercer facultades normativas complementarias, etc.,

- **Patrimonio propio** integrado por aportes estatales y bienes que el organismo adquiera, por ejemplo, a raíz de los ingresos operacionales derivados de los servicios o artículos que vende con márgenes de utilidad, sea o no ente público con fines de lucro;

- Sometimiento a las **normas del derecho común** aplicables a las mismas actividades que efectúan el sector privado y **régimen de control estatal flexible**, únicamente técnico-jurídico y no de mérito, oportunidad o conveniencia, control que es, **en regla cuasi absoluta, ejercido ex post y no preventivamente**, y

Finalmente, relación de **tutela o supervigilancia**- no de subordinación o dependencia jerárquica- con los órganos superiores centrales de la Administración Estatal, de manera que los entes descentralizados ejercen sus potestades y cumplen sus cometidos con un elevado nivel de autonomía²⁰.

Es evidente, por lo tanto, que entre la desconcentración y la descentralización existen diferencias **cualitativas de naturaleza o de fondo** profundas, de lo cual se sigue que **no es una mera diferencia de grado** o cuantitativa la que separa una de otra especie de estructura administrativa. Pero reiteramos también que, la desconcentración, es por lo común una **etapa o fase** en el difícil proceso de modernización de la burocracia administrativa en el Estado Unitario. Esa etapa va seguida de la descentralización en la línea de progreso aludida.

Por otra parte, dijimos que la **descentralización es funcional** o territorial, siendo ahora necesario precisar esos conceptos, con lo cual finalizaremos esta incursión en los términos administrativos.

Pertenece a la descentralización funcional la cumplida a través de todo el país por organismos públicos autónomos y técnicamente especializados en la ejecución de cometidos estatales determinados. En Chile, por ejemplo, son organismos de esta naturaleza el Banco del Estado, el Servicios de Impuesto Internos, la Corfo y las empresas públicas. En cambio, es **descentralización territorial** la efectuada en áreas delimitadas del país, mediante la creación de organismos públicos autónomos, encargados de los cometidos locales que les fije la Constitución y la ley. En Chile, las **municipalidades** son el mejor ejemplo de dichos organismos, pues existen en cada comuna o agrupación de comunas que señala la ley, para satisfacer las necesidades de la comunidad local correspondiente y asegurar su participación en el progreso socio-económico y cultural del territorio mencionado.

Demos punto final a tan tedioso recorrido para volver a nuestra afirmación inicial, o sea, aquélla según la cual la complicada terminología descrita **guarda escasa conexión con la regionalización** en su sentido genuino. ¿Por qué aseveramos esto?. Lo hacemos sobre la base de numerosas y concluyentes razones, de las cuales aquí, al menos resumo la siguientes:

²⁰ *Además y si estuviéramos en un Estado Regional, los órganos descentralizados se extenderán al gobierno de las regiones, provincias y comunas, siendo todas esas autoridades elegidas por sufragios universal y periódicamente.*

- La regionalización **no es sólo un cambio de la Administración Pública**, a la cual, y sin embargo, se limitan todos aquellos vocablos, de manera que si éstos se extendieran a los demás órganos y funciones estatales, entonces podríamos considerarlo más representativos del cambio propugnado;

- La regionalización tampoco es nada más que un esfuerzo **desburocratizador**, en su acepción correctiva de la ineficiencia y reductora del costo operativo de todos los órganos, procedimientos y controles de las instituciones públicas, porque ella se dirige a la meta de **reforma del Estado- Aparato** en su globalidad territorial y funcional, como asimismo, a la reforma de la Nación Estado o **sistema social** en general, y

- La regionalización no se agota en la descentralización y, menos todavía, en la desconcentración administrativa, las cuales y lo repito, son meras **fases o etapas** de avance en el proceso de reforma de la sociedad estatal en toda su complejidad **política, jurisdiccional, fiscalizadora** y de cuanto atañe a la reorganización de la sociedad. En ese contexto, fácil es entenderlo, la subfunción administrativa es importante, sin duda, pero queda muy lejos de infundir, por sí sola, impronta regional a un Estado unitario.

VI. BALANCE

Procuraré ser cuidadoso en mis juicios, cautela que no puede ser atribuida a indefinición, ignorancia, conveniencia u otra conducta de circunstancia u oportunidad. Expondré también, como podrán constatarlo, críticas a lo que sucede en Chile, pero más de algún aplauso quiero hacer oír acerca de esa breve experiencia nuestra.

Y comienzo repitiendo algo que es obvio, porque se encuentra implícito en el concepto mismo de la regionalización como proceso, o sea, que éste es **largo, lento y trabajoso**.

Creo, además, que en la democracia tal proceso tendrá que ser de **avance sin retroceso**, puesto que la regionalización significa **participación, transparencia y, al mismo tiempo, una representación más fiel y razonable** por situar a los representantes a distancia menor de los representados en la región, la provincia o la comuna y, de esa manera, **dejarlos en posición de ejercer sobre aquéllos mayor control**.

Pienso, por otra parte, que es indispensable la existencia de una **conciencia arraigada** y difundida en torno de la necesidad o conveniencia de llevar adelante tal proceso, en todos los niveles territoriales y funcionales del país. Que cada habitante de Chile, en otras palabras, sea autoridad o ciudadano, sienta y comparta la **regionalización como un valor político, social y económico**, cuya concreción es fructífera para el bien común en todos esos ámbitos.

Y en nexa con esa **conciencia de la regionalización como valor**, diviso la espinuda cuestión de la **voluntad política** aplicada a la ejecución de lo que dicho valor entraña o demanda.

Al cotejar los discursos con los hechos, declaro que no tengo convicción de que esa voluntad sea resuelta y difundida en Chile, especialmente en los niveles decisorios superiores. Más bien, estimo ostensible el **desajuste de la retórica regionalista**, por un lado, con las **normas jurídicas pertinentes**, especialmente a la materialización sociológica de éstas, de otro. Los reclamos y quejas que se hicieron oír y sentir en la **Primera Reunión de**

Consejeros Regionales, celebrada en Viña del Mar en julio de 1994, son, en respetable sentido, testimonios que apoyan mi impresión.

Focalizando mi exposición, para no excederme del tema y el tiempo asignados, paso a referirme a los que, en mi opinión, son los cinco problemas principales que deben ser resueltos para que la regionalización avance, con vigor, en nuestra Patria desde los discursos y los preceptos formales a su tangible concreción.

Primero, existe una **acumulación de funciones y potestades en las autoridades unipersonales** de las regiones y provincias, superlativamente el Intendente, en desmedro de los Consejos Regionales²¹. Para mí, insisto en que la regionalización lleva consigo el principio de dispersión de los recursos de dominación política y administrativa, exigencia incumplida en Chile con sujeción a lo escrito.

Por otra parte, reconozco los esfuerzos desplegados para redistribuir los fondos del Presupuesto Nacional en mayor beneficio de las regiones. Pero añado que ese avance se esfuma, en medida considerable, al constatar que las decisiones de inversión recaídas en tales fondos se hallan concentradas **en las autoridades regionales de la confianza exclusiva del Primer Mandatario**. Por eso, entre el presidencialismo reforzado y la centralización, media un ligamen fuerte y estrecho.

Aludo, en tercer lugar, al **sistema electoral** aplicable a la generación de los Intendentes y Consejeros Regionales, de los Gobernadores y de los Consejos Económico Sociales Provinciales.

Desde luego, esas autoridades unipersonales son designadas por el Presidente de la República y no resultan elegidas por el sufragio universal y directo de la ciudadanía regional y provincial, respectivamente.

Y en lo concerniente a los Consejos Regionales, es deplorable el retroceso de nuestra trayectoria democrática, la cual ha tenido en la participación creciente una nota tipificante. Pero ocurre que los miembros de aquellos Consejos son escogidos por los concejales de los Concejos Comunales, a través de un procedimiento de segundo grado, celebrado en un cuerpo electoral reducidísimo y en que la intervención popular directa está por entero ausente.

Semejante objeción dirijo, en fin, a la configuración de los Consejos Económicos Sociales Provinciales, los cuales, y por lo demás son irrelevantes en la práctica.

En cuarto lugar, dejo constancia que dichos Consejos **no tienen atribuciones suficientes**, sean normativas, fiscalizadoras o, en algún sentido, decisorias²².

Por último, ya he insinuado y lo reitero que los órganos sociales con injerencia resolutoria, **son mínimos, decorativos** en sus funciones meramente asesoras y **sin inserción clara en el organigrama provincial y comunal**, únicos ámbitos en que existen²³.

²¹ *Consúltase, especialmente los artículos 23° y 24° y los artículos 44° y 45° de la Ley N° 19.175, citada. Allí queda de manifiesto que el Intendente es, al mismo tiempo, representante del Presidente de la República, Presidente del Consejo Regional y Organo Ejecutivo del Gobierno Regional.*

²² *- Artículo 36° de la Ley N° 19.175, citada.*

VII. PERSPECTIVAS

Apreciando lo hecho, reconozcamos que **se ha avanzado**, pero que existe una insatisfacción regional creciente. El **desajuste** entre el movimiento regionalizador, de una parte, y la normativa casi sólo de desconcentración administrativa, unida a una voluntad política ambigua en favor de la realización integral de aquel proceso, de otra, nos parecen hechos generalmente admitidos y cuya secuela tiene que preocuparnos.

Ahora debemos dirigirnos, para cerrar mi exposición, a la consideración de **dos ejes**, en torno de las cuales visualizo el futuro del asunto. Uno es el eje de la **modernización de nuestra Sociedad Estatal**, en la cual queda incluido el Estado Gobierno. Y el otro eje es la **regionalización plena o integral**, insertada en dicha modernización.

Una vez más, quiero aquí puntualizar mi divergencia con lo corrientemente entendido en Chile a propósito de cada uno de esos ejes conceptuales.

Así por ejemplo, fui invitado a un seminario -gesto que agradezco, sentidamente- en el cual, sin embargo, hallo la idea de **aggiornamento** que ya esboqué. Efectivamente, los dos tópicos centrales de aquel seminario versaron acerca de " La Modernización del Aparato Estatal" y " La Modernización de las Empresas del Estado". Eso está bien, pero digo que es **insuficiente y denotativo de un asunto que no apunta a la médula** del problema que cabe solucionar, paulatinamente y con esfuerzos compartidos.

En otro seminario, cuyos organizadores fueron igualmente gentiles al invitarme, una de las exposiciones centrales estuvo dedicada a explorar respuestas a las interrogantes siguientes: "¿Hay una nueva visión del Estado, como reflejo de la organización política de la sociedad para alcanzar el bien común? ¿Cómo enfrentar la necesidad de coordinar la eficacia de la acción pública y la privada?" Mi opinión es que, en este segundo encuentro, los esfuerzos fueron mucho mejor dirigidos al objetivo de una modernización estatal verdadera y no periférica.

Indudablemente, es menester proseguir avanzando en la descentralización administrativa, pero no quedarse en eso; es imperativo pasar a los cambios en la gestión pública para llegar a un índice más alto de gobernabilidad en nuestra democracia, pero no conformarse para esto con alteraciones en los órganos y competencias del Estado, únicamente, sino que abrir anchas vías a la democracia semidirecta, o sea, a la injerencia de la sociedad, nacional o menos amplia, en la resolución de las cuestiones comunes que le atañen; es necesario, por último, **reducir al Estado en sus dimensiones, racionalizarlo** en otros roles e, incluso, llevarlo a que asuma, por excepción, algunos cometidos nuevos, pero no adoptando como objetivo autolegitimado único y válido, para todo ello, la privatización de activos públicos. Somos claros y flexibles, no prejuiciosamente rígidos en ello.

Así las cosas, yo planteo resueltamente comprometernos con la materialización, progresiva o gradual, aunque incesante en su avance, de las ideas siguientes²³:

²³ - Artículo 48º y siguiente de la Ley Nº 19.175 y artículos 79º y siguientes de la Ley Nº 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido se halla en el DFL Nº 662, del Ministerio del Interior, del 16 de junio de 1992, publicado en el Diario Oficial el 27 de agosto de ese año.

²⁴ Por lo demás, el federalismo se ha demostrado beneficioso en donde es real y no formal. Creo por lo mismo, que lamentablemente el federalismo genuino no existe en América Latina. Consúltese Marcelo Carmagnani

1º. **Superar la forma anquilosada del Estado Unitario**, sin llegar al federalismo, pero radicándonos en una morfología estatal nueva, que no es la simple variación adjetiva o tangencial de aquel unitarismo concentrado y autoritario. Abogo, entonces, por la **implantación de un Estado Regional**, porque asumo que nuestra sociedad está madura para ello y que no se trata de una utopía o cuasianarquismo disolvente, como alegan los defensores de los agguornamientos;

2º. **Regionalizar desde la variable política en adelante y no excluyéndola**. Sólo el Poder Constituyente y tanto los órganos cuanto las competencias de dimensiones nacionales, v.gr., la Ley y el control de supremacía, deben quedarse reservados a las instituciones centrales, desconcentradamente para que no siga decidiéndose, en Santiago, todo lo que a ellos incumbe;

3º. **Rebasar el atavismo chileno concerniente al Estado Gobierno justificado en sí o autorreferente**, para adentrarnos en la tierra fértil de la sociedad vigorosa, participativa, solidaria y controladora de aquel subsistema burocrático. Pensemos, consiguientemente, en potenciar a esa sociedad vecinal, comunal, provincial, regional y nacionalmente concebida, la cual, y como lo he manifestado varias veces esta tarde, tiene que también descentralizarse y con prontitud.

Por eso, pongámonos de acuerdo en que ya se sabe lo que el hombre y la mujer de Chile, en sus diversas áreas y funciones, demandan o esperan, con justicia, del Poder Constituyente y el Legislativo, de la Magistratura y los entes fiscalizadores, del empresariado público y privado, de las instituciones de ciencia, técnica y cultura. Y consecuentes con ese conocimiento ya adquirido hagamos lo legítimamente posible por satisfacer la voluntad social, democráticamente expresada y regulada por el Derecho.

Pensemos, en suma, que el futuro de nuestro régimen democrático constitucional está más en el despliegue de la sociedad que el Estado. Por lo mismo, concordamos en que la regionalización es parte del proceso de modernización de nuestra Sociedad Estatal, orientada a consolidar y enriquecer esa democracia.

VIII. ESCOLIO SOBRE FRANCIA Y OTROS TOPICOS

Voy terminando y quiero hacerlo con una alusión a **la experiencia francesa y a su influencia** en la regionalización chilena, con algunas puntualizaciones en torno a la **modernización de nuestro Estado** y, por fin, con una breve **refutación** de quienes sostienen que, la regionalización aumenta la corrupción y no al revés.

En punto a la **trayectoria francesa** y tomando pie en la exposición de la profesora Meyson-Renoux, manifestó como mera hipótesis, pero susceptible de comprobarse históricamente después, que Francia ejerció en nuestros intelectuales una influencia poderosa en la segunda mitad del siglo pasado hasta, más o menos, la década de 1950. Después, estimo que tal influencia **fue siendo desplazada** por el pensamiento, la ciencia y la tecnología norteamericana, especialmente, esto sin menoscabo de la gravitación que tuvo España, Italia y Alemania, como asimismo, de la que tuvo Francia.

(coordinador): *Federalismos Latinoamericanos. México, Brasil, Argentina (México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1993).*

Pues bien, en aquellos cien años, aproximadamente, que cubren medio siglo y se proyectan hasta bien avanzado el presente siglo, **Francia dejó su huella no sólo en el Derecho**, sobre todo el Civil, Comercial y Administrativo, sino que el **concepto de Estado**, de las funciones y cometidos suyos, de la **organización administrativa** para cumplirlos y de la **estructura del Gobierno Interior en su división geográfica** que abarcaba provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos, a cargo de Intendentes, Gobernadores, subdelegados e inspectores, respectivamente, nombrados y removidos los dos primeros por el Presidente de la República. Para la Administración Interior, a su vez, el territorio se dividía en **provincias y estas en comunas**.

Tal división del Gobierno y la Administración Interiores correspondía, con cierta simetría, a la estructura que tuvo Francia desde Napoleón I, fuertemente centralizada, por ende, en lo político, ejecutivo y administrativo.

Pero estimo que, subyacente a esa morfología, hallábase una conceptualización elaborada sobre la base de cierta idea del Estado y su Gobierno definidas en favor de la **hegemonía**, tanto de la ley, que se impone a la sociedad o comunidad como expresión de la soberanía y de la voluntad general infalible, cuanto de la Administración Pública, premunida de facultades discrecionales para ejercer sus potestades en el cumplimiento de cometidos estatales innumerables. En consecuencia, un ejercicio del mando desde la autoridad hacia las colectividades territoriales, un flujo de la dominación con dirección descendente, aparecían como rasgos típicos de tal organización, cuya columna central era, en la letra de la Constitución y las leyes, porque lo opuesto ocurría en la práctica por la injerencia de los partidos, el primer Mandatario o Presidente de la República.

En lo expuesto hay tópicos realzables, en nexos, v. gr., con la cuestión hoy candente de saber dónde hay **exceso de Estado** y dónde existe **insuficiencia del mismo**, o sea, determinar las áreas de reforma para reducir el Estado por ser demasiado grande, o expandirlo por resultar en extremo pequeño. Pero no quiero aquí centrarme en ese asunto, pues lo haré más adelante, sino que volver al tema de la regionalización.

Precisamente, debe ser destacado que, dicho modelo centralizado, se conserva hasta el presente en Chile, no así en Francia desde 1982. Vale lo dicho para nuestro país con **salvedad de los subdelegados e inspectores**, cuyas atribuciones en las subdelegaciones y distritos eran mínimas y que, de alguna manera, han quedado ahora refundidas en las que, de alguna manera, el gobernador delegue en los precisamente por ello, denominados **delegados**²⁵.

Otro tópico comentable estriba en que, históricamente, la influencia francesa de nuestro Derecho, Política y Administración de entonces se explica, en considerable medida, por la formación que, decenas de jóvenes compatriotas, tuvieron en **universidades de Francia o ligados a la cultura de ésta**, v. gr., Lovaina²⁶. Creo que, por semejante razón, se entiende la sustitución, parcial a lo menos, que tal influencia se ha advertido en las

²⁵ Artículo 106° de la Constitución de 1980 en relación con el artículo 5° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

²⁶ Guillermo Feliú Cruz: "Durante la República. Perfiles de la Evolución Política, Social y Constitucional", en *La Constitución de 1925 y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1951) pp. 130 ff.

últimas décadas por la relevancia de los programas de posgrado que chilenos realizan en las universidades norteamericanas.

Y en este lugar, hago hincapié en que, del modelo francés, sencillo y armónico como hemos comprendido esta tarde, son **útiles y concretas las derivaciones** que pueden ser desprendidas en relación con el caso chileno de regionalización. Especialmente interesante me parece, en tal sentido, lo afirmado por la profesora Meyson-Renoux en cuanto a que, la descentralización en Francia, se hizo a **partir de la estructura administrativa preexistente** y no en contra de ella, destruyéndola. Pero, aún más destacable todavía, estimo su observación de que la descentralización francesa ha sido el resultado de una **resuelta voluntad política**, desencadenada por una coyuntura favorable, en pro de una nueva sociedad, más participativa, autónoma y vigorosa en su contexto democrático.

Paso a referirme a la **modernización del Estado**, a propósito de lo cual seré breve, ya que he considerado el asunto en tres pasajes anteriores de esta exposición.

Solamente quiero decir que tal modernización no es clara en su sentido y alcance, porque se la concibe de manera, con ritmo y según finalidades muy distintas e, incluso, opuestas.

Efectivamente, hay quienes **reducen** la modernización estatal a las **privatizaciones** de activos públicos, a la **sustitución** de actividades que desarrolla el Fisco o sus empresas o a la **desregulación**, es decir, la derogación de normas que reglan el ejercicio de actividades económicas y de servicios proporcionados por los particulares, o a la supresión de reglas para liberarlas de los controles que ejercen los órganos públicos.

Exactamente lo contrario sostienen otros analistas y políticos, porque a ellos los anima el propósito de **simplificar** procedimientos, **descentralizar o desconcentrar** decisiones, **facilitar** la elaboración y ejecución de planes y programas realizables con recursos fiscales y aportes privados, **racionalizar** el proceso de resoluciones públicas sea en lo legislativo, jurisdiccional, administrativo o contralor, disminuir las dotaciones de funcionarios, etc.

Pero ¿cuál es el fundamento y objetivo de tan disímiles aproximaciones a la modernización estatal?. Es aquí donde percibo la ausencia de grandes conceptos, marcos teóricos, énfasis axiológicos, evaluaciones históricas rigurosamente efectuadas y otros elementos indispensables para responder, con algún acierto y previsibilidad, a lo que, por muchas décadas, fue el **tema predilecto de las ideologías**.

¿Será acaso la falta de estas grandes simplificaciones del pretérito, la realidad actual y del futuro lo que explica, ahora, la confusión dominante y la falta de claridad en el horizonte del Estado y sus vínculos con la sociedad civil²⁷?

²⁷ En la Literatura nacional es útil consultar Genaro Arriagada Herrera: "Modernización: El Desafío Crucial del Segundo Gobierno de la Concertación", monografía que, junto a otras de interés semejante, aparece publicado en Luciano Tomassini (editor): *¿Qué espera la Sociedad del Gobierno?* (Santiago, Imp. Productora Gráfica Andros, 1994).

Con respecto a la literatura latinoamericana en el tópico, recomiendo leer los ensayos recopilados por Ilpes: *Reforma y Modernización del Estado* (Santiago, Imp. Cochrane Marinetti, 1995). Además, en un vértice decisivo del

Personalmente, opino que **ambas posturas tienen elementos de irrefutable valor**, de modo que adhiero a la síntesis de todos ellos, porque no dudo que el resultado de tal configuración será adecuado a la finalidad que propugno: Más democracia participativa, esto es, más **democracia directiva**, como se denomina hoy a la que disminuye la representación, eleva los controles populares sobre la conducta de los representantes y aumenta las materias en que la ciudadanía decide, por sí y directamente, cuestiones que la afectan o le interesan en el Estado, la región, la provincia, la comuna o la modesta unidad vecinal²⁸.

Tal vez, el debate sobre la modernización del Estado pueda ser mejor focalizado y resultar de mayor provecho si lo situamos en una más vasta y trascendental visión, no tan autojustificada por la liberación económica o la agilización burocrática. Yo siento recelo de ambas corrientes, porque hallo en cada una de ellas sesgos ideológicos **antiestatales o proestatales** igualmente desconfiables.

Y, en un esfuerzo por llegar a esa conjugada visión, junto con ponerme y dejarlos a Uds. también en guardia con respecto a la hegemonía de las ideologías para resolver la cuestión- les planteo mi tesis central: Debemos tener más Sociedad y menos Estado, más autonomía de aquélla y menos tutela de éste, más participación de la primera y menos representación por órganos del segundo, más despliegue de la sociedad y mejores controles sobre los funcionarios públicos, en suma, más descentralización social y estatal, concomitante con menos centralización en esos dos ámbitos. En tal contexto, insertemos las privatizaciones, desregulaciones y simplificaciones a que hice ya referencia, quedando así de relieve que éstas no son fines en sí mismos.

Ponerse en marcha para modernizar el Estado en el sentido de la tesis que propongo es **comenzar a reemplazar la forma de Estado Unitario**, centralizado y centralizador que, en gran medida, todavía tenemos, por un **Estado Regional auténtico**, pleno, configurado lentamente sobre la base de nuestra experiencia, pero sin despreciar, por ejemplo, lo vivido- y padecido -en Francia tratándose de igual materia.

Y termino con un escolio sobre la **corrupción**.

He tenido conocimiento que, a juicio de algunos, la regionalización aumenta la corrupción, citando como evidencia determinados estudios elaborados a nivel municipal. Personalmente, sostengo una proposición divergente de la recién enunciada, esto es, afirmo que la regionalización **disminuye la corrupción**.

Para ello y sin desconocer utilidad a tales estudios, digo que los ilícitos en una treintena de nuestros 334 municipios son graves, pero prueban, más que nada, fallas de los mecanismos de control, por lo cual, el remedio yace en este rubro preciso dando por descontado la exigencia de idoneidad que deben tener los alcaldes y concejales respectivos.

Más profundamente, sin embargo, no me cabe duda que si la regionalización supone, como lo he planteado esta tarde, una descentralización cabal, con escasa

mismo tópico conviene leer Antonio Negri: El Poder Constituyente. Ensayo sobre las Alternativas de la Modernidad (Madrid, Libertarias- Prodhufi, 1994).

²⁸Rainer Tetzlaff: "Democracy and Development as universally valid Standards? Opportunities and risks of Democratization in Non- European Countries after the end of the East- West Conflit", *Law and State* N° 49/50 (1994) pp. 21 ff.

desconcentración, y esto en nexa con el Estado-Aparato y el Sistema Social, entonces cobra sentido un aforismo Político-Jurídico no sujeto a discusión: La concentración del Poder corrompe y, cuanto más concentrado sea, mayor será la corrupción.

No dudo, en efecto, de la importancia que tienen los órganos del Estado-Gobierno, en cotejo con grupos e individuos de la Nación-Estado o Sociedad Estatal, en la vigilancia con ánimo tanto de prevención cuanto de la denuncia para la sanción de la corrupción. Sin embargo, afirmo convencido que ese Aparato Estatal, en general y no únicamente en el caso chileno, es el principal foco de corrupción, real o potencial. Y cuanto más poderoso y concentrado sea tal aparato, mayor será la posibilidad y la probabilidad de corrupción en él.

Por eso, precisamente, creo que es necesario examinar tanto procedimientos de actuación *ex ante* como de aplicación *ex post*, a posteriori o ulterior, que resulten eficaces respecto de la corrupción estatal. Y añado la necesidad de incorporar órganos de control novedoso, *v. gr.*, el Defensor Cívico, insertándolos en el contexto del sistema de control, o sea, efectuando con antelación las modificaciones adecuadas para evitar superposiciones y conflictos de competencia que rematan en situaciones peores que las llamadas a solucionar.

En tal perspectiva, repito que nada diviso con más claridad como conducente a dicho objetivo que la Descentralización Política, porque el Poder concentrado, funcional y territorialmente, es el más vulnerable a la corrupción. Esta verdad elemental ya la argumentaron, con inigualada elocuencia y premonición, dos franceses de justificado renombre en el constitucionalismo y la politología: Primero Montesquieu en su *Espíritu de las Leyes* (1748) y después Tocqueville en la *Democracia en América* (1835).

Creo indispensable agregar, sin embargo, que el fenómeno en estudio no es único del Aparato Estatal. Por ello, considero imperativo preocuparse de las causas de la corrupción también en el contexto social y económico o entorno nacional, regional y comunal en que se desenvuelve el funcionariado público²⁹.

Al fin y al cabo, funcionarios inadecuadamente remunerados y premunidos de potestades discrecionales son, poca duda cabe, más vulnerables al halago, la dádiva, el soborno y otros vicios que provienen casi siempre del sector privado.

En definitiva, estimo que el programa mejor, quiero decir, la agenda más adecuada contra la corrupción no es la centrada en lo jurídico, al menos en el sentido del positivismo formal. El programa requerido yace, antes bien, en el esfuerzo educativo o formativo, y de enseñanza o información, en los valores del servicio público, del sacrificio generoso por el bien común, en la cooperación con la autoridad para que consume sus propósitos lícitos. Así es porque estamos de frente a un asunto principalmente cultural y de crisis de los compromisos que infunden legitimidad al funcionamiento del Aparato Estatal en la democracia transparente, informada y participativa que propugnamos³⁰.

²⁹ Consúltese del autor, en colaboración con su ayudante de cátedra, don Patricio Muñoz, el ensayo "Para prevenir la corrupción en Democracia", *Revista Universitaria* N° 44 (1994), pp. 37 ff.

³⁰ Este es un problema universal en los sistemas democráticos, cuya gravedad en Europa Occidental, por ejemplo, ha suscitado reflexiones parecidas a las que están ocurriendo en Chile. Sugiero, en tal sentido, examinar entre muchos textos de interesante consulta el de GERARD FOMERAND: *Crise de Valeurs et Mutation de l'Etat. ¿Vers une Alternative Locale?* (París, Editions Loysel, 1994).

El ejemplo, sin embargo, deben comenzar dándolo quienes se desempeñan en los órganos públicos. Pero no descuidemos por ello la exigencia de testimonios de la sociedad, v.gr., en el ámbito empresarial. Pues la fiscalización³¹ no puede, teórica ni prácticamente, circunscribirse al Aparato Público, menos cuando se está advertido de las malas prácticas empleadas por algunos particulares que interactúan con aquél para incentivarlo a apartarse del recto desempeño de los oficios estatales.

³¹ *Sobre la fiscalización parlamentaria y el control estatal en general, puede ser revisado mi ensayo "Reforma de la Fiscalización Parlamentaria en Chile", V Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile (1994) pp. 13 ff.*

