

Secretaría de Prensa

5-8-11

CONFERENCIA DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA,
D. PATRICIO AYLWIN AZOCAR, SOBRE EL PROCESO DE
MODERNIZACION DEL ESTADO

SANTIAGO, 27 de Septiembre de 1993.

Señoras y señores:

Antes de iniciar la lectura de la exposición que he preparado para este evento, quisiera simplemente expresar mi satisfacción por el esfuerzo que significa la realización de estos seminarios en el ámbito del Proyecto Chile.

Pensar juntos el Chile del futuro, gente del mundo político, del mundo académico, del mundo cultural, del mundo empresarial, del mundo laboral, creo que es una necesidad para poner a tono a nuestro país con los tiempos que vivimos y con los desafíos del futuro.

Los patrocinadores de esta iniciativa merecen, por consiguiente, nuestra mayor felicitación y todo nuestro apoyo. Confío en que estos seminarios sean útiles y sus conclusiones ayuden a formar conciencia nacional sobre los desafíos que los nuevos tiempos nos deparan y sobre los caminos posibles para enfrentarlos, más allá de las contingencias propias de los tiempos y de las contradicciones de los distintos puntos de vista, especialmente en el ámbito político.

Quiero aprovechar también para darle la bienvenida a los científicos políticos que hoy nos acompañan, que han sido invitados a este acto con motivo de el Congreso de Ciencia Política que se iniciará también hoy día. Espero que ese evento de carácter científico tenga el mayor éxito y nos ayuden sus conclusiones no sólo a ir profundizando en los temas de esta ciencia tan moderna pero de una vigencia tan permanente, sino que se traduzca también en conclusiones útiles para el desarrollo de nuestros países.

Entro ahora en materia.

Cuando Sergio Molina me invitó a exponer mis ideas sobre la Modernización del Estado dentro del Contexto del Proyecto Chile, no tuve duda en aceptar hacerlo como un aporte para contribuir a crear conciencia nacional sobre la importancia del tema.

No puedo ocultar que, al ponerme a preparar esta exposición, me he arrepentido de tan ligera aceptación, porque la lectura de los numerosos estudios de especialistas sobre el tema y la meditación personal a su respecto, aparte de confirmarme mi convicción sobre la importancia del asunto, me han puesto en evidencia su complejidad, las múltiples facetas que comprende, las dificultades que entraña y, por consiguiente, mi insuficiente preparación para hacer una contribución de trascendencia al respecto.

Comprometido como estaba a realizar esta exposición, no me queda sino cumplir esta tarea con mucha humildad, plenamente consciente de que de mis palabras no deben esperarse grandes novedades ni aportes trascendentales, sino sólo la modesta contribución de algunas reflexiones nacidas, más que de profundas meditaciones ni sesudos estudios sobre el tema -que, confieso, no he tenido tiempo de hacer-, de la experiencia de una vida, en que el conocimiento del Derecho Público, la práctica de la abogacía, el desempeño como parlamentario y el ejercicio del gobierno, me han permitido formarme algunas opiniones sobre el funcionamiento del Estado en nuestro país.

Basta lo dicho para dejar en claro que en lo que en seguida diré no debe verse ninguna pretensión científica, ni menos afán de dictar cátedra, sino sólo el esbozo de algunas ideas elementales en torno a la materia.

En primer lugar, creo necesario llamar la atención sobre la necesidad de desligar la consideración del tema, de este tema de la Modernización del Estado, de las concepciones ideológicas o prejuicios que caracterizan a muchas personas como "estadistas" o "antiestadistas".

Por nuestra parte, prescindimos de las teorías, absolutas, unilaterales y, por consiguiente, erróneas, de Hobbes y de Hegel. Para nosotros el Estado no es un dios ni un demonio. Es sólo una realidad humana, que responde a la necesidad de las sociedades de darse una organización que regule la vida colectiva y el ejercicio del fenómeno de la autoridad inherente a toda sociedad.

Concibamos al Estado como "la nación jurídicamente organizada", como la "personificación del poder público en la sociedad política" o como el "órgano del bien común", lo cierto es que, desde la antigüedad hasta nuestros días, las naciones se han constituido y se constituyen como Estados para afirmar su identidad e independencia, relacionarse con las demás, regular su convivencia

y el ejercicio en su seno de la autoridad o poder público y atender a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Lo dicho basta para descartar la tesis de quienes conciben la modernización del Estado en función de su tamaño. Superadas en nuestros días las ideologías totalitarias -comunismo, fascismo, nazismo- que tanta influencia tuvieron en el curso del siglo que termina, hoy está de moda preconizar como panacea el achicamiento del Estado. Su modernización consistiría en reducir el número de Ministerios, eliminar servicios públicos, disminuir personal administrativo y privatizar actividades tradicionalmente realizadas por el Estado.

Obvio es que un Estado burocrático, generador de empleos inútiles para crear ocupaciones o para servir clientelas electorales de quienes ejerzan el poder político, exige ser reducido. No creo que ése sea nuestro caso. Puede que haya algunos servicios con sobredotación de personal; no me atrevo a aseverarlo de ninguno. Más bien advierto casos en que faltan funcionarios.

El problema, a mi juicio, no es de tamaño; es de calidad y eficiencia. Modernizar no es lograr un Estado pequeño; es conseguir un Estado capaz, eficiente, que cumpla bien sus tareas y sirva eficazmente a la Nación y a su gente.

¿Cuáles son esas tareas?

Hay algunas que sin duda son ineludibles, porque dicen relación con la propia existencia del Estado: la conservación del orden y seguridad pública interna, la defensa nacional, las relaciones internacionales, la gestión de la hacienda pública. Otras son la respuesta ineludible a necesidades colectivas de la población que, por su trascendencia, deben ser atendidas de manera regular y continua; tales son, por ejemplo, el establecimiento de las normas básicas que regulan las relaciones entre el Estado y las personas y las de éstas entre sí -normas constitucionales legales y reglamentarias-; la administración de justicia; la creación y mantención de la infraestructura básica de bienes de uso público; la atención de los requerimientos de la gente en materias de salud, educación, previsión, etc.

Considero ingenuidad o falacia pretender establecer de manera perentoria y definitiva cuáles son los límites de las materias propias del quehacer del Estado. Ello depende de circunstancias históricas, de las concepciones que prevalezcan, hasta de situaciones de emergencia.

En nuestros días se ha producido cierto consenso, generalizado en casi todo el mundo, en orden a que no es propio del Estado ejercer actividades empresariales; la producción o comercialización de bienes y servicios se considera campo propio de la iniciativa

privada. Pero la experiencia demuestra que no es éste un dogma absoluto y permanente; si en Chile el gobierno no hubiese creado, en su tiempo, los Ferrocarriles del Estado, la Línea Aérea Nacional, los servicios de Correos y Telégrafos, el Banco del Estado y las empresas que promovió la Corporación de Fomento de la Producción, es evidente que el desarrollo de nuestro país estaría hoy mucho más atrasado.

Diversas circunstancias pueden hacer aconsejable que el Estado asuma actividades empresariales, sea para sustituir la ausencia de iniciativa privada, para evitar los riesgos de actividades monopólicas o por otras razones de bien común. Así lo admite entre nosotros la Constitución Política vigente, que subraya el carácter excepcional de estas actividades estatales, exigiendo quórum calificado para las leyes que las autoricen.

Lo que, en cambio, considero fundamental, como límite a la acción del Estado en el desempeño de cualquier tarea que asuma, es el respeto a los derechos esenciales de las personas. El poder del Estado limita con la libertad de las personas. Es lo que consagra expresamente el inciso segundo del art. 5º de nuestra Constitución, cuyo texto -luego de la reforma de agosto de 1989- prescribe que "el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana". Y agrega, "es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

El Estado existe para servir al hombre; no para esclavizarlo ni dominarlo. Los derechos humanos son anteriores y superiores al Estado. Este es el fundamento para excluir y rechazar cualquier especie de totalitarismo.

Precisado lo anterior sobre las tareas o actividades del Estado y sus límites, lo importante -en mi concepto- es que cumpla bien las que asuma, con la mayor eficacia y el menor costo que sea posible.

Como el Estado no es un ente autónomo de la sociedad, sino que parte de ésta, no podrá cumplir esa exigencia sino en la medida en que oiga sus voces y procure interpretarlas.

En una sociedad democrática, en que los órganos superiores y directivos del Estado están a cargo de personas elegidas por el pueblo y se renuevan periódicamente por elección popular, esta exigencia está, en cierto modo, garantizada en lo que dice a esas personas por la necesidad que ellas tienen de mantener la confianza de sus electores. Pero esto no alcanza a los numerosos órganos estatales que no se generan por sufragio popular.

La publicidad de la gestión pública, la fiscalización parlamentaria y, sobre todo, el pleno ejercicio de las libertades de información y de opinión, permiten a la gente conocer lo que el Estado hace y permiten a los órganos públicos imponerse de lo que la gente piensa y quiere de ellos.

La modernización, en esta materia, consiste en mejorar y agilizar los medios de comunicación recíproca entre los órganos del Estado y la sociedad, de modo que ésta y, especialmente, los sectores interesados, puedan expresar sus aspiraciones, exponer sus puntos de vista y aportar sus sugerencias a quienes deban tomar decisiones públicas, y éstos, a su vez, puedan mantener permanentemente informados a esos sectores en particular y, en general, a la opinión pública, sobre el fundamento o razón de ser de lo que hacen o resuelven.

La práctica de escuchar a las organizaciones representativas de la comunidad, dialogar con ellas, procurar acuerdos entre los grupos con intereses divergentes, es un camino que puede ser muy útil en este sentido.

En esta materia, sin embargo, es fundamental resguardar la independencia de los órganos públicos para adoptar sus decisiones. Escuchar a la gente no significa renunciar a decidir según la propia conciencia. Quienes desempeñamos funciones públicas, sea en virtud de nombramiento o elección, asumimos el deber de desempeñar nuestros cargos del modo que mejor satisfaga el interés público que nos está confiado, según los dictados de nuestra propia razón. La verdadera lealtad para con el pueblo del cual somos servidores y la mejor manera de responder a la confianza de nuestros propios electores, no es hacer lo que nos piden, sino lo que, según nuestro leal saber y entender, es lo mejor para el país.

El Estado cumple sus tareas mediante el ejercicio de sus funciones legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Cada una de ellas requiere su propia modernización.

El ejercicio de la función legislativa es tarea compartida por el Gobierno y el Congreso Nacional. La experiencia de estos años demuestra la necesidad de una estrecha colaboración en el estudio de los proyectos de ley entre el Ministro respectivo y los parlamentarios, en especial los de la correspondiente Comisión. Una adecuada y oportuna información recíproca y el intercambio franco de opiniones permite alcanzar mejores soluciones.

Nuestro sistema legislativo presenta problemas que es preciso superar: el Congreso carece de sus propios equipos técnicos que presten a los parlamentarios la necesaria asesoría; el sistema de urgencias no es el más eficaz y equitativo para agilizar la tramitación de los proyectos y con mucha frecuencia las leyes entran en detalles particulares propios de la potestad reglamentaria, con olvido de su carácter -que la propia

Constitución les atribuye- de normas de carácter general que instituyen las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

Estas son materias, como también las dificultades que derivan del funcionamiento del Ejecutivo y del Congreso en ciudades distintas, que requieren modernización en el ámbito legislativo.

Las deficiencias de que adolece el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, radicada en el Poder Judicial, son de sobra conocidas. Faltan tribunales, los procedimientos son lentos y engorrosos, el acceso a la justicia es ilusorio para muchos. En pocos aspectos es más necesaria y urgente que en éste la modernización del Estado.

Los proyectos de ley que mi gobierno ha presentado, sobre Escuela y carrera judicial, sobre organización y atribuciones de la Corte Suprema, sobre Juzgados Vecinales, sobre servicios de Asistencia Judicial, sobre ministerio público y sobre juicios arbitrales, cuyo estudio está avanzando en el Senado, se encaminan en esa dirección. La aprobación de estas reformas, que confío alcanzar durante mi Gobierno, junto al substancial incremento del presupuesto del Poder Judicial que hemos implementado en estos años, para crear nuevos tribunales, dotarlos de adecuada infraestructura y mejorar la remuneración de los funcionarios judiciales, son pasos trascendentales para modernizar el Estado en este ámbito.

Pero cuando se trata de la Modernización del Estado se piensa, fundamentalmente, en el ámbito de la función ejecutiva, de Gobierno y Administración. La gente espera de éstos la realización práctica de políticas eficaces para atender las necesidades públicas y solucionar los problemas sociales. Es al Gobierno y a la Administración a quienes se demanda la conservación del orden público, la seguridad ciudadana, el control de la inflación, el crecimiento económico, el estímulo a las exportaciones, el mejoramiento de las remuneraciones, la atención eficiente de los servicios de salud, educación y previsión, la solución del problema habitacional, la descontaminación de las ciudades, ríos, lagos y playas, la descongestión del tránsito, la construcción y reparación de caminos, calles, plazas, puertos y aeródromos, la ejecución de obras de regadío, la solución oportuna y eficaz de las emergencias provocadas por catástrofes, la superación de la pobreza, etc., etc.

En nuestro país, Gobierno y Administración constituyen una organización piramidal, encabezada por el Presidente de la República y constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones, los órganos y servicios públicos estructurados en Direcciones Nacionales, Direcciones Regionales, Departamentos, etc., las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Orden y Seguridad, todos los cuales constituyen la Administración central; los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, que forman la Administración territorialmente descentralizada, y la Contraloría General de la

República, el Banco Central y las empresas públicas creadas por ley que constituyen servicios autónomos.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, complementando a la Constitución Política, establece los principios y normas fundamentales por los que se rige la organización y funcionamiento de esta compleja organización.

A través de este aparato público, el Gobierno ejecuta sus políticas para satisfacer las necesidades colectivas, solucionar los problemas sociales y promover el progreso nacional en los múltiples ámbitos de su acción, tanto nacional como internacional.

Dentro del principio de unidad de la Administración del Estado, que expresamente consagra la referida Ley orgánica, las distintas materias o necesidades de que el Estado debe ocuparse están encomendadas a los diferentes Ministerios y servicios, cuya competencia o esfera de atribuciones establecen las leyes.

Hay materias que, por su complejidad, caen en distintos aspectos bajo la competencia de diversos ministerios y servicios. Estos no son ni pueden actuar como compartimentos estancos; entre ellos es esencial una adecuada y eficiente coordinación, requisito indispensable para su eficacia.

Para cumplir sus propósitos de bien común y desarrollo nacional, expresados en su programa de gobierno, éste tiene que intentar una planificación estratégica de sus políticas en función de los objetivos que persiga, determinando las prioridades en los distintos ámbitos del quehacer gubernativo.

A fin de establecer con precisión estas prioridades, asegurar su seguimiento y lograr la adecuada coordinación entre los distintos órganos que tienen competencia en una misma materia o en asuntos vinculados o interdependientes, mi gobierno ha establecido, por la vía meramente administrativa, dos mecanismos que han resultado, en mi concepto, bastante eficaces: la fijación de "metas ministeriales", como conjunto de tareas o planes prioritarios para un período determinado, cuyo seguimiento y evaluación se hacen periódicamente -en el hecho, lo hemos hecho cada seis meses-, y la constitución de "comités o grupos de trabajo interministeriales", para cautelar la coherencia en la acción gubernativa, coordinando la implementación de los programas y políticas.

Para el efecto, han funcionado entre nosotros Comités en las siguientes áreas: política, económica, económica-social, infraestructura, desarrollo productivo y, últimamente, política económica internacional.

Esta experiencia, que en mi concepto ha sido buena, permite sostener dos criterios en lo que respecta a la modernización del

Estado: primero, que ésta es una tarea que ha de emprenderse a partir de lo existente, sin pretender reestructurarlo todo volviendo a fojas cero; y segundo, que no toda modernización exige leyes, sino que es posible efectuar importantes avances por la vía administrativa, que tiene la ventaja de permitir ensayos en el camino de una mayor perfectibilidad, antes de rigidizar las fórmulas por la vía legal.

Considero un deber de justicia, al referirme a esta experiencia, expresar mis públicos agradecimientos al Ministro Secretario General de la Presidencia, don Edgardo Boeninger, y a sus colaboradores inmediatos, principales artífices de estas valiosas experiencias.

También es aconsejable, en el diseño y seguimiento de las políticas de gobierno, la creación de instancias de información y participación con los partidos políticos y con los sectores sociales involucrados.

Durante estos años hemos ido avanzando en este camino. El Comité Político de Ministros se reúne periódicamente con personeros de las directivas de los partidos de Gobierno, para cotejar criterios en el diagnóstico de la realidad y sobre los caminos a seguir; tratándose de asuntos que son materia de políticas de Estado o de iniciativas legales de especial importancia, se efectúan también reuniones de explicación, análisis y cotejo de opiniones con personeros calificados de los partidos de oposición.

En otro plano, se han promovido instancias de consulta entre los Ministerios pertinentes y representantes del sector privado -trabajadores y empresarios- en relación a temas que les afectan especialmente, como políticas de remuneraciones, seguimiento de las políticas laborales y política económica internacional.

Estos mecanismos, voluntarios, bastante flexibles y aun informales, constituyen una experiencia susceptible de perfeccionarse para lograr una mayor comprensión recíproca entre la Administración y los actores sociales, facilitando a la primera un mejor conocimiento de la realidad práctica de los problemas y a los segundos conocer los criterios de las autoridades y aportar sus sugerencias.

Análogo sistema de contacto directo con los involucrados ha practicado el Ministerio de la Vivienda con los aspirantes a soluciones habitacionales; el Ministerio de Obras públicas con los eventuales beneficiarios de nuevas obras de regadío; el Ministerio de Planificación, la Corporación de Fomento de la Producción y los Ministerios involucrados, en el análisis y búsqueda de soluciones en el terreno a problemas específicos de determinadas regiones o provincias.

En este propósito de que en la definición de las políticas nacionales participen los sectores involucrados o que tienen criterios que aportar, juzgo de evidente importancia considerar la participación de personeros institucionales de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad en materias que atañen directa o indirectamente a la seguridad de la Nación.

Pero sin duda los aspectos en que la tarea de modernización del Estado, en el ámbito administrativo, requiere mayores esfuerzos, son los relativos a la agilización de la Administración, los sistemas de control, la descentralización y, sobre todo, la política del personal, con el fin de dignificar la función pública, promover la iniciativa y responsabilidad de los funcionarios, mejorar su capacitación y establecer mecanismos que impulsen su eficiencia y eliminen la rutina y cualquier atisbo de corrupción.

Es un lugar común que los servicios públicos son lentos, engorrosos, tramitadores, sin iniciativa ni responsabilidad. La imagen del burócrata perdido entre papeles, que cita para el otro día, que cada vez pide nuevos antecedentes, que envía los expedientes en informe a otros funcionarios o servicios y jamás resuelve, es una opinión bastante generalizada. Se han hecho trabajos ilustrativos y alarmantes sobre el número exagerado de trámites a que están sujetas las autorizaciones requeridas para instalar una pequeña empresa o realizar una exportación.

Urgen en esta materia cambios substanciales. La aprobación del proyecto de ley sobre procedimientos administrativos, presentado por mi gobierno y pendiente en el Congreso, constituirá sin duda un paso importante para solucionar este grave problema.

Intimamente relacionado con lo anterior está el tema del control. En el afán de asegurar el respeto a la legalidad y el correcto manejo de los recursos públicos, nuestro ordenamiento administrativo establece rigurosos mecanismos de control -interno a cargo de órganos de la propia administración activa, externo a cargo de la Contraloría General de la República u otros servicios fiscalizadores-, que a menudo entran y hasta paralizan el funcionamiento de los servicios y que en aras de la corrección formal, lejos de mejorar a menudo perjudican la eficiencia de los servicios.

Urge modernizar los sistemas de control, de manera que no sólo incidan en el cumplimiento de las normas, sino que miren fundamentalmente a los resultados y beneficios que recibe la comunidad de la acción administrativa y a la eficiencia global de los servicios públicos.

Esta reforma ha de comprender también a la Contraloría General de la República, para concretar un sistema de fiscalización orientador, oportuno, rápido, finalista, destinado a resguardar valores fundamentales, como el patrimonio público y la

probidad, e inserto dentro de patrones de eficacia de la gestión administrativa.

Relacionado con el tema del control está el de lo contencioso administrativo. La ausencia de tribunales sobre la materia -programados ya en la Constitución de 1925, pero nunca establecidos- ha generado en nuestra realidad dos sustitutos negativos: por una parte, la exageración del control preventivo; por otra parte, el abuso del recurso de protección mediante el cual se está de hecho sometiendo a la Administración a la revisión jurisdiccional de sus actos por los Tribunales Ordinarios de Justicia, con abierta infracción al principio de la separación de los Poderes. El proyecto de ley sobre lo contencioso administrativo, presentado por mi Gobierno y pendiente de la aprobación del Congreso Nacional, debiera solucionar este problema.

Otro aspecto en que la modernización del Estado está en pleno proceso es el de la descentralización administrativa. Las reformas a los regímenes de administración regional y comunal, comenzadas bajo el gobierno anterior como procesos más bien de desconcentración que de verdadera descentralización, se han profundizado bajo mi gobierno en términos de todos conocidos.

Las nuevas normas sobre Gobierno Regional y sobre Municipalidades, el robustecimiento de sus atribuciones y la asignación a estos órganos de mayores recursos, está configurando una nueva realidad administrativa, fecunda en posibilidades pero no exenta de problemas. La responsabilidad de atender directamente importantes servicios locales y regionales y de asignar los recursos en esa esfera, determinando prioridades, constituye un gran desafío para las comunidades respectivas.

Para el éxito de esta experiencia, trascendental en el proceso de democratización de nuestra sociedad, será indispensable que los encargados de la administración descentralizada asuman la responsabilidad de compatibilizar sus aspiraciones con el buen manejo de los recursos disponibles y no se conviertan en meros grupos de presión para demandar mayores fondos al erario nacional. Urge encontrar un sistema en que junto con asegurar un adecuado financiamiento a los servicios territorialmente descentralizados, se consagre su responsabilidad en el gasto de esos recursos.

Pero, en mi concepto, donde hay más que hacer para la modernización del Estado en el ámbito de la Administración, es en lo que podríamos llamar la "política del personal". Hay que dignificar la función pública, para sustituir la imagen desacreditada del "burócrata" por la respetada del "servidor público".

Esto exige cambios substanciales en el Estatuto Administrativo de los Funcionarios de la Administración del Estado, para hacer que el factor determinante de la carrera funcionaria sea el mérito y no

la antigüedad. Los sistemas de selección del personal para el ingreso a la Administración deben ser rigurosos para asegurar la calidad; los mecanismos de calificaciones y ascensos deben promover a los mejores y posibilitar la exclusión de los deficientes; deben establecerse exigencias de formación profesional y capacitación; la probidad, la capacidad realizadora, el espíritu de iniciativa, el sentido de responsabilidad, deben ser estimulados y premiados; la tramitación rutinaria y burocrática debe ser castigada. Naturalmente, esto exige una política de remuneraciones que aliciente a los funcionarios a ingresar y permanecer en el sector público.

Y todo esto debe hacerse, no en contra de los actuales funcionarios, sino en su propio beneficio y con su participación, en lo cual tendrán mucho que decir las Asociaciones de Funcionarios, cuya ley -en último trámite en el Congreso- espero promulgar próximamente.

Sin duda que el desafío de la modernización del Estado abarca otras materias de mayor profundidad. En esta exposición me he limitado a reseñar, en breve síntesis, lo que considero más urgente y práctico.

Los años me han enseñado que es más posible y fácil llegar a la meta si en vez de proponerse grandes reformas trascendentales, para hacerlo todo de nuevo, se hace el camino modestamente por etapas, a partir de lo existente y procurando mejorarlo.

Confío en que estas ideas sean un aporte útil a la tarea que tenemos por delante: modernizar nuestro Estado, a fin de hacerlo más eficiente para el cumplimiento de su tarea esencial de realizar el bien común.

Muchas gracias.

* * * * *

SANTIAGO, 27 de Septiembre de 1993.

MLS/EMS.