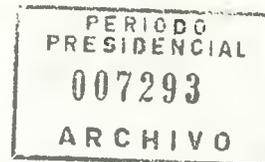


AMBITO Y PERSPECTIVA DE LA REFORMA REGIONAL Y MUNICIPAL.
LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA FRENTE A ESTA
REFORMA. -



ARTURO AYLWIN AZOCAR

1992.-

I

Necesidad ineludible: interpretar y aplicar las
Normas Jurídicas considerando la Naturaleza, Realidad y
Fines de las Instituciones que aquéllas regulan.

Cuando se interpretan o se aplican las normas administrativas, resulta imprescindible, como cuestión previa, conocer a cabalidad las instituciones en que ellas están insertas. Es preciso comprender la naturaleza de las mismas, saber distinguir sus grandes lineamientos, discriminar lo esencial de lo superfluo, identificarse con sus grandes objetivos. Nunca hay que olvidar que los textos legales tienen un carácter instrumental, jamás constituyen un fin en si mismo.

La interpretación y aplicación fría de las normas, considerando sólo la letra, puede conducir a las más graves distorsiones y entrabamientos, cuando no a la ineficacia misma de las instituciones.

Lo que estamos planteando es particularmente -
válido respecto de la legislación administrativa, la que,
por la dinámica de los cambios y por su contenido tan -
amplio y complejo, siempre aparece defectuosa, presentan-
do vacíos, vaguedades y contradicciones, lo que se agrava-
por el hecho de que es, innecesariamente, muy reglamenta-
ria.

De ahí que sea muy importante que los intérpre-
tes y ejecutores de la ley entiendan el rol y caracterís-
ticas de la Administración del Estado en concordancia con
los cambios efectuados en las últimas décadas. El examen
del régimen jurídico de cada servicio, requiere, por eso
mismo, de la comprensión del sistema de administraci-
nacional o regional en que está inserto.

Sólo esta forma de interpretar evitará que se
produzcan consecuencias negativas a raíz de la desconexión
entre la jurisprudencia judicial o administrativa con la
realidad de la Administración. Dicho de otro modo, sólo
en esa forma se podrán encontrar las soluciones más racio-
nales y armónicas con lo que es en su esencia la gestión ad-
ministrativa del Estado.

II

Características de la Administración Pública -
Chilena.

Nuestra Administración Pública no es la misma - de hace treinta años atrás. Se han producido cambios trascendentales, como resultado de un largo Proceso de Reforma, cimentado en modernos principios de la Ciencia de la Administración y en una nueva concepción del Derecho Administrativo, los que han sido recogidos fundamentalmente en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado. Dicho texto legal no es todavía suficientemente conocido ni menos comprendido, a pesar de constituir un estatuto orientador y fundamental-- para una adecuada interpretación de todas las normas administrativas.

Si hacemos un breve recuento de las características fundamentales del actual régimen jurídico-administrativo, debemos consignar lo siguiente:

1° La Administración Pública está planteada hoy en términos de eficacia, para el adecuado cumplimiento de sus objetivos de bien común, y de eficiencia, para el mejor - aprovechamiento de los recursos disponibles. En consecuen-

cia, ambos factores han de ser considerados tanto en el proceso de interpretación de las normas como en los de ejecución y control. Actuar en sentido contrario, importaría una violación a la Ley de Bases antes mencionada, cuyo nivel y efectos debe ser respetado.

2° De acuerdo con lo ordenado perentoriamente en la Ley de Bases, los agentes de la Administración Pública están obligados a actuar con el máximo dinamismo, procurando siempre "la simplificación y rapidez de los trámites", en forma que "los procedimientos administrativos sean ágiles y expeditos" y "sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos" (artículos 5 y 8).

3° La Administración ya no se rige exclusivamente por normas especiales de Derecho Público. En consonancia con una tendencia universal, y para facilitar su gestión, hoy pueden aplicarse múltiples mecanismos de Derecho Privado, tales como la formación de sociedades y la constitución de corporaciones o asociaciones regidas por la legislación común. Por otra parte, los órganos administrativos están dotados de una facultad amplia para celebrar los más variados actos y contratos encaminados al cumplimiento de los fines propios de cada servicio, debiendo respetarse, eso sí, el principio de su especialidad.

4° La Administración Pública ha dejado de ser un mundo cerrado, quedando atrás una situación de enfren tamiento y de desconfianza hacia el sector privado. Por el contrario, la legislación actual tiende a facilitar el acceso, el apoyo, la integración de las instituciones y personas del referido sector con el objeto de facilitar la satisfacción de las necesidades públicas y descongestio nar el aparato administrativo estatal. Las concesiones de servicios públicos, las concesiones de obras públicas, los convenios de administración de bienes y establecimientos del Estado, el reconocimiento de entidades privadas de utilidad pública, definidas como colaboradoras de la Administración, y la posibilidad de celebrar contratos con particulares para la ejecución de programas o la realización de tareas específicas, sobre la base de honorarios, constituyen demostraciones palpables de esta nueva realidad. Dicha situación no podemos ignorarla y, por lo tan to, debemos procurar que sea respetada por todos los órganos administrativos, de cualquier tipo que sean, sin perjuicio de que se verifique rigurosamente, en cada caso, el cumplimiento efectivo de las tareas encomendadas.

5° La Administración Pública es una sola. Esta afirmación que aparece tan obvia, fue materia de mucha controversia antes de la dictación de la Ley de Bases. En efecto, muchos hacían el distingo, como dos mundos dife renciados, entre la Administración y la Contraloría Genera

ral de la República; entre la Administración y las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad; entre la Administración y las Municipalidades, y entre la Administración y las empresas públicas creadas por ley. Hoy, por mandato de ese texto orgánico constitucional, ha quedado definitivamente consagrado el principio de la unidad de la Administración del Estado, y en consecuencia, todos y cada uno de los órganos de la Administración actúan para un sólo sujeto y, por lo mismo, su actividad y sus problemas comprometen a la entidad única de que forman parte.

El artículo 1° de la Ley de Bases es clarísimo al respecto, disponiendo que la "Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos, la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley". Evidentemente, los Gobiernos Regionales quedan allí también incluidos. Y no está demás recordar que en el Título Primero de la referida ley se contienen normas de general aplicación para todos los órganos de la Administración del Estado, salvo el Banco Central, el que se encuentra exceptuado en virtud de una norma especial dictada con posterioridad. (artículo 90 de la ley N°18.840).

6°Existe la más amplia posibilidad de delegación

de facultades destinada a agilizar el proceso administrativo. Es así como el Presidente de la República está siempre autorizado para delegar la representación extrajudicial en jefes de servicio, e inclusive en otras autoridades, conforme al mecanismo previsto en el artículo 32 de la Ley de Bases, como asimismo, cualquier otro agente administrativo que tenga mando puede delegar el ejercicio de sus facultades en subordinados suyos siempre que se cumplan las condiciones previstas en el artículo 43 de esa misma ley. Se trata de una autorización genérica para delegar, la que no empece a que el legislador contemple otro tipo de delegaciones específicas en casos determinados.

7° Nuestro régimen administrativo recoge hoy ampliamente las ideas de desconcentración y de descentralización administrativas. Antes de la reforma de 1992, ellas estaban previstas sólo como un deseo o aspiración. En cambio, con el nuevo texto dado a los artículos 3° y 103° de la Constitución Política, constituye una base de la institucionalidad que la Administración del Estado sea "funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, en su caso, en conformidad a la ley".

8° El profesionalismo, el carácter técnico de la Administración, incentivado por una adecuada carrera funcionaria y capacitación, constituye otro de los elementos básicos para una gestión eficiente, en con-

cordancia con la naturaleza y complejidad de los problemas que es necesario acometer. Nuestra legislación es hoy reiterativa en tal sentido, y por lo tanto, corresponde actuar de acuerdo con ella, tanto en la designación y promoción del personal más idóneo como en la remoción y aplicación de sanciones a los funcionarios que sean renuentes en el cumplimiento de sus deberes. Dentro del mismo contexto de tecnicismo, es imposible ignorar el empleo de los modernos mecanismos de planificación e informática, y

9° Por último, jamás puede ignorarse que la Administración Pública está concebida como un instrumento dinámico del desarrollo integral, dentro de un contexto de rol subsidiario del Estado. Y ello será particularmente válido en los ámbitos regional y comunal.

III

Relación de los Procesos de Reforma Administrativa y de Regionalización.

Cuando se analiza el proceso de regionalización y se acomete la tarea de interpretar las normas que lo regulan, debemos sumirnos dentro del régimen administrativo que hemos procurado describir.

Es cierto que la regionalización tiene una cobertura muy amplia, en su perspectiva de desarrollo equilibrado, justo y armónico de todos los sectores territoriales en que se divide el país, dentro del contexto de Estado unitario. Ello implica aspectos económicos, sociales, culturales, de seguridad nacional y otros, pero también comprende, y significativamente, estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, los cuales deben operar armónicamente dentro de esa realidad unitaria del Estado administrador.

Por eso sería irresponsable fijar el alcance de cualquier institución administrativa que opere a nivel regional desconociendo la normativa general que rige la Administración del Estado, como tampoco sería admisible interpretar o aplicar las normas que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos sin respetar su necesaria concordancia con el sistema regional.

IV

La Regionalización: un Proceso Gradual

Es conveniente advertir que la regionalización siempre ha sido planteada como un proceso gradual. Nunca se ha partido de cero, pues siempre se han aprovechado las experiencias anteriores. Así ocurrió con la regionaliza-

ción iniciada el año 1974, en cuyo diseño se tuvieron en cuenta numerosos y completos estudios realizados por Odeplán, las Universidades y otros organismos públicos y privados, como asimismo se ponderó la experiencia de instituciones que ya habían actuado descentralizada o desconcentradamente en el ámbito territorial, como fueron los casos de la Junta de Adelanto de Arica, la Corporación de Magallanes y algunos órganos de planificación provincial.

Del mismo modo no puede afirmarse que la regionalización sólo se está iniciando ahora. Se trata de la continuación y radicalización de un proceso que ya se había iniciado antes, procurando una mayor eficacia del sistema y una democratización adecuada del mismo. Si nosotros examinamos los documentos que sirvieron de base a los decretos leyes N°s 573 y 575, de 1974, y los comparamos con aquellos que explican la actual reforma regional, comprobaremos que las grandes ideas y objetivos son esencialmente los mismos. Y si se hace un análisis comparativo de los textos, podrá verificarse que son muchas las normas repetidas y que también hay otras que en lo medular aparecen idénticas. Naturalmente que ha habido cambios de enorme trascendencia que han tendido a una democratización y participación dentro de un esquema de descentralización rigurosa y efectiva.

La experiencia de casi veinte años de vigencia de los decretos leyes N°s 573 y 575 ha sido extraordinariamente valiosa para detectar las bondades y defectos del sistema

allí consagrado y verificar su grado de aplicación. Las posibilidades de planificación regional, la existencia de los presupuestos regionales, la radicación de mayores facultades decisorias en órganos regionales, la desconcentración de los servicios, el funcionamiento de las Secretarías Regionales Ministeriales, el establecimiento de las Contralorías Regionales, el desplazamiento de personal técnico hacia las Regiones, las formas, aunque precarias, de participación del sector privado, la creación de las Universidades Regionales, han constituido hechos relevantes y que, pese a todas las debilidades e imperfecciones que se pueden detectar, han arrojado una rica experiencia sin la cual hoy día resultaría imposible consolidar la regionalización sobre bases firmes.

Con la misma perspectiva de gradualidad habrá de operarse en el futuro, como ha sido planteado reiteradamente por el actual Gobierno. Toda actuación precipitada, que implique saltarse etapas, acarrearía desajustes, ineficiencias y problemas de la más variada índole, con consecuencias desastrosas para el desarrollo de las propias Regiones y para el país en su conjunto. Es imprescindible tener clara conciencia y mucha responsabilidad en este punto.

V

Aspectos Relevantes del Sistema Regional
Como Resultado de las Reformas Constitu-
cionales y Legales.

Una visión parcializada o de detalle, centrada sólo en algunos de los elementos que conforman cualquier institución jurídica, da lugar a lamentables distorsiones. Por eso es que resulta imprescindible tener un enfoque integral de aquélla, considerando armónicamente cada uno de sus componentes.

Con esta perspectiva, creemos oportuno consignar los aspectos relevantes del sistema regional, como consecuencia de las reformas constitucionales ya efectuadas y la normativa legal que se encuentra en pleno proceso de aprobación:

1) Desde luego, el constituyente ha hecho un distingo entre lo que es el Gobierno y la Administración Interior del Estado. El Gobierno, que es por naturaleza presidencial y que tiene un carácter nacional, se proyecta territorialmente a través de los Intendentes y Gobernadores. De este modo, todo aquello vinculado a la conducción general del Estado, al mantenimiento del orden público, a las relaciones políticas, es propio de tales autoridades, como órganos unipersonales y de la exclusiva confianza del Presidente de la República.

En cambio, la administración de cada región estará radicada en un órgano que goza de personalidad jurídica y que tiene patrimonio propio, denominado Gobierno Regional. En nuestra opinión esa entidad, habida consideración a sus elementos y a su ámbito territorial, es conceptualmente un servicio público descentralizado territorialmente, aun cuando no está sometido a la supervigilancia del Presidente de la República en los términos consignados en la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.

2) La estructura del Gobierno Regional es simple: existe un órgano colegiado, que fija las grandes líneas y participa en decisiones de especial relevancia, y el Intendente, que es un órgano esencialmente ejecutivo, a los cuales nos referiremos más adelante.

3) El Gobierno Regional tiene amplias funciones, entre otras, en la elaboración de las políticas, planes, y programas de desarrollo regional; en la generación del proyecto de presupuesto regional, en la inversión de los recursos que le corresponden con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional; en la destinación de los recursos de programas de inversión sectorial, y en tareas de asesoría a las municipalidades. Inclusive, la ley se preocupa de detallar las tareas que corresponden a este gobierno en tres campos bien específicos: el ordenamiento territo

rial, el fomento de las actividades productivas y el desarrollo social y cultural.

4) Para hacer factible el cumplimiento de sus funciones, estos Gobiernos gozarán de muchas potestades normativas y decisorias, como las de aprobar y modificar reglamentos en materia de su competencia, celebrar convenios y ejecutar los más variados tipos de actos.

Interesa destacar, por su connotación jurídica, el nacimiento en nuestro país de los reglamentos regionales. Ellos tienen su origen en el ejercicio de la Potestad Reglamentaria que se le confiere expresamente al Gobierno Regional, destinada a la dictación de normas obligatorias de general aplicación dentro del ámbito de su competencia y para ser aplicados en la respectiva región. (artículos 20, letra a); 24, letra g) y 36 letra c) del proyecto de ley). Esta potestad reglamentaria no puede ser contraria a la normativa legal ni invadir el campo que es propio de la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República.

5) La Constitución Política y la ley dejan abierta la posibilidad de ampliar la competencia de este Gobierno mediante tres procedimientos: 1° El traspaso, por mandato legal, de servicios nacionales al ámbito regional; 2° La transferencia de servicios de la Región, dispuesta-

por el Presidente de la República, de oficio o a petición del respectivo Gobierno Regional, en las condiciones y cumpliéndose los presupuestos señalados por el legislador. Aunque el texto no es suficientemente claro, se infiere - que esta segunda fórmula de traspaso implicará siempre - la celebración de convenios entre el Gobierno Central y el Gobierno Regional, y 3° Los aportes financieros y ejecución de tareas hacia el ámbito regional.

Por otra parte, los Gobiernos Regionales podrán celebrar los llamados convenios de programación con el Gobierno Central. La ley los regulará del siguiente modo. "Son acuerdos formales entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más Ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellas concuerdan -- en realizar dentro de un plazo determinado. "La normativa agrega que estos "convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad" y que "deberán incluir, cuando corresponda, cláusulas que permitan reasignar recursos entre proyectos".

6) La Constitución Política establece que la ley puede autorizar a los Gobiernos Regionales para asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional, estableciendo que las entidades que

al efecto se constituyan se regularán por normas de derecho común. El proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo acogía este planteamiento, estableciendo los presupuestos de creación, sus objetivos y modalidades a que debía someterse. Se ha descartado por uno de los órganos legislativos la existencia de estas asociaciones, lo que, a nuestro juicio, significará perder la posibilidad de emplear mecanismos más expeditos, y en que se comprometa en forma más activa a las entidades privadas, sin los entorramientos de la gestión pública, para la satisfacción de necesidades inherentes al desarrollo regional.

7) En cuanto al régimen de bienes, hay tres novedades que cabe destacar. La primera, que el Gobierno Regional contará con su propio patrimonio, integrado fundamentalmente por los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el Fisco, los ingresos que aquél obtenga por los servicios que preste y los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Lo segundo, que se consolida el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, estableciéndose reglas objetivas y permanentes con criterios de equidad y eficiencia, como lo dispone el Constituyente, para su distribución entre las diferentes Regiones, y tercero, la Constitución Política contempla que el legislador podrá autorizar que tributos con una clara identificación regional puedan ser aplicados por el Gobierno Regional para el financiamiento de obras de desarrollo. De acuerdo

con el proyecto de ley que está en proceso de aprobación, los ingresos que se perciban de acuerdo con este mecanismo incrementarán el patrimonio de los Gobiernos Regionales. Es necesario advertir que no se trata de que tales Gobiernos puedan crear tributos, sino que la ley puede autorizar que determinados tributos, creados o por crearse, con las características ya citadas, se apliquen por los Gobiernos Regionales en beneficio de obras de desarrollo de la respectiva Región.

8) Otra reforma significativa se refiere al fortalecimiento de los mecanismos de planificación. Sin embargo, es útil destacar que tanto el constituyente como el legislador dejan muy en claro que los planes regionales siempre habrán de ajustarse a la planificación nacional, y otro tanto ocurrirá con los Presupuestos Regionales en relación con el Presupuesto Nacional, y

9) Por último, hay un aspecto de la reforma en que se ha puesto mayor énfasis por la comunidad, especialmente a través de los medios de comunicación, cual es el relativo a la democratización del sistema regional. No vamos a insistir en este punto de vital trascendencia, pero que es suficientemente conocido, sin el cual todo el sistema moderno de regionalización que se ha planteado carecería de una base esencial. Sin embargo, ello no significa que deban desconocerse otros elementos de la reforma que son importantes, como los ya antes mencionados.

VI

Estructura del Gobierno Regional.

El Gobierno Regional está constituido, como ya se dijo anteriormente, por el Concejo y el Intendente.

El Concejo tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y estará integrado, además del Intendente, por consejeros elegidos por los concejales de la Región, constituidos para estos efectos en colegio electoral en cada una de las provincias respectivas, de acuerdo con un sistema de distribución que se encuentra aún en proceso de aprobación legislativa.

Tal como lo consigna el constituyente, y lo repetirá el legislador, a este Concejo corresponderán facultades normativas, decisorias y fiscalizadoras. Tendrán la calidad de normativas aquellas destinadas fundamentalmente a la aprobación de los reglamentos regionales y a la determinación de la organización y funcionamiento interno. Serán, en cambio, funciones resolutivas aquellas vinculadas a la aprobación de los planes y presupuestos regionales, a la distribución de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, a la celebración de los convenios de programación y a otras materias de

particular trascendencia señaladas taxativamente en la ley. Por último, las funciones de fiscalización del Consejo estarán encaminadas a velar por el buen desempeño del Intendente en su condición de Presidente de aquél y, particularmente, en cuanto ejecutor de sus acuerdos.

En ningún caso el Concejo está concebido como un órgano coadministrador en la gestión ordinaria del Gobierno Regional, tarea que de suyo le corresponderá al Intendente. En consecuencia, el Concejo sólo podrá intervenir en las materias taxativamente consignadas en la ley. Con el objeto de facilitar su labor, el Concejo dispondrá de su propio Secretaría.

El Intendente, sin perjuicio de sus funciones inherentes al gobierno interior de la región, constituye el órgano ejecutivo del Gobierno Regional. En tal calidad ejercerá múltiples funciones: formular las políticas de desarrollo; someter al Concejo Regional los proyectos de planes, presupuestos y estrategias regionales de desarrollo; presidir el Concejo; presentar a consideración del mismo la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional; proponer los convenios de programaciones; proponer los proyectos de reglamentos; representar judicial y extrajudicialmente al Gobierno Regional, y ejercer en general, las tareas ordinarias que son inherentes a la admi-

nistración del servicio. Lo anterior es sin perjuicio de las facultades de coordinación, supervigilancia y fiscalización que le corresponderán respecto de los servicios públicos creados por ley que operen en la Región a fin de obtener la debida ejecución de las políticas, planes y proyectos de desarrollo regional.

Para el caso de que se produzcan discrepancias entre el Intendente y el Consejo, regirán mecanismos para darles solución.

Es importante destacar que el Intendente, en cuanto órgano ejecutivo del Gobierno Regional, cuenta con la colaboración, apoyo y asesoría de las Secretarías Regionales Ministeriales y de todos los servicios públicos existentes en la Región. Aun más, dichas Secretarías estarán subordinadas al Intendente en lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias de competencia del Gobierno Regional, y lo mismo ocurrirá, y para los mismos efectos, con las Direcciones Regionales de los Servicios Públicos.

No se ha querido crear todo un aparato administrativo paralelo a la de la Administración Nacional. Se ha procurado evitar costos financieros innecesarios y la ocurrencia de muchos conflictos, consolidando así un enfoque unitario en el ámbito administrativo.

De todos modos es conveniente enfatizar una vez más que cada uno de los Secretarios Regionales Ministeriales y los demás funcionarios comprometidos con el sistema, deben entender claramente su doble rol: en cuanto agentes de la Administración Central estarán siempre subordinados a sus respectivos ministros o jefaturas, según corresponda, en las materias propias del nivel nacional y, paralelamente, serán colaboradores y subordinados del Intendente en todo lo relativo a la ejecución de los planes, proyectos y presupuestos regionales. Este mecanismo de doble dependencia puede dar lugar a problemas, pero éstos serían muchísimos mayores en caso de haberse suprimido el mando de los Ministerios y Direcciones de los servicios en todo el territorio nacional o si, por el contrario, se hubiera dejado sin potestades de mando el respectivo Intendente.

Los Secretarios Regionales Ministeriales constituyen una pieza vital para el buen funcionamiento del sistema y de ahí la importancia de su adecuada selección, preparación y entrega total a sus funciones.

Podemos sostener que la estructura administrativa de apoyo a los Gobiernos Regionales se mantiene substancialmente igual al previsto en el sistema en actual vigencia; sólo se perfecciona y aclara. La novedad es el establecimiento de una estructura administrativa interna mínima de apoyo al Intendente en forma de permitir el cabal cumplimiento

to de sus funciones. Y dentro de esa misma línea, se consulta también un Gabinete Regional, integrado por los Gobernadores y Secretarios Regionales Ministeriales, como órgano auxiliar del Intendente.

VII

El Nivel Provincial

La provincia sigue siendo instancia de gobierno y de administración y siempre estará a cargo del respectivo Gobernador. En lo relativo a la gestión administrativa, el Gobernador habrá de atenerse a las instrucciones del Intendente, como órgano ejecutivo del Gobierno Regional, sin perjuicio de las tareas de fiscalización que le correspondan y de las demás tareas que aquél le delegue.

No cabe duda alguna que la provincia quedará fortalecida como consecuencia de la reforma, por cuatro circunstancias que es preciso señalar: 1° Siempre existirá un Gobernador, aun en las provincias en que tenga su asiento el Intendente. Ello permitirá que esta autoridad disponga del tiempo suficiente para la atención de toda la problemática regional, es decir, del conjunto de las provincias. 2° Habrá un Consejo Económico y Social Provincial, órgano consultivo y de participación de la comunidad socialmente organizada, cuya tarea principal será

la de emitir opinión sobre los anteproyectos de plan regional de desarrollo y presupuesto regional, efectuar estudios sobre materias de desarrollo y requerir de las autoridades respectivas antecedentes referidos a proyectos y programas de desarrollo a realizarse dentro de la provincia. 3° Los concejales de cada provincia constituyen el cuerpo electoral para la elección de los consejeros regionales y 4° La Gobernación está planteada como órgano desconcentrado del Intendente, esto es, constituye su expresión territorial en la respectiva provincia. Esto tiene mucha importancia, pues el Gobernador ha de participar de las funciones y facultades inherentes al organismo de que forma parte y al cual está subordinado.

VIII

Régimen Municipal

En materia municipal es indispensable hacer dos aclaraciones previas: la primera, que la comuna está concebida exclusivamente como un nivel de administración y no de gobierno y, por ende, la Municipalidad sólo administra, no gobierna. Y la segunda, que la normativa recién dictada sólo ha modificado algunos aspectos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades..

Cabe señalar que parece desde todo punto necesario, que en el futuro cercano se modifique también el resto de esa ley para los efectos de solucionar graves pro -

problemas inherentes a la estructura y funcionamiento de los Municipios, ponderando, entre otros elementos, la diferente tipología de las municipalidades, según las características de las comunas, especialmente, las rurales y las metropolitanas. Constituye una tarea que ha de ser realizada con criterio exclusivamente técnico y con mucho realismo.

Los puntos más relevantes de la reforma ya aprobada son, a nuestro juicio, los siguientes:

1) Se ha democratizado el sistema a través de los mecanismos por todos conocidos, en cuanto a la generación de las autoridades municipales. Con todo, fue una lástima que no prosperara la primitiva idea propuesta por el Gobierno en cuanto a la elección directa de los Alcaldes;

2) Se ha ampliado y enfatizado la autonomía municipal, quedando en claro que las Municipalidades no están sujetas ni a la dependencia ni a la supervigilancia del Poder Central.

Sin embargo, lo anterior no significa que estos organismos hayan dejado de formar parte de la Administración del Estado. Tanto es así, que el régimen municipal está tratado en el Capítulo XIII de la Constitución Política, que regula, precisamente, el "Gobierno y la Administración Interior del Estado". Y, por eso mismo, y

en plena armonía con otros preceptos constitucionales, los Municipios siguen regidos por el Título Primero, sobre Normas Generales, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases-Generales de la Administración del Estado, las que consignan reglas tan importantes como las de la unidad de la Administración, la necesaria coordinación entre todos sus integrantes para procurar una acción unitaria y otras que miran a la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa. Por otra parte, debe recordarse que el artículo 112 de la propia Constitución Política ratifica esta idea de coordinación "entre los municipios y los demás servicios-públicos" ; y, que sigue también vigente el artículo 7° de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el cual dispone que las municipalidades deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes regionales que regulen la respectiva actividad, los que, a su vez, deben conformarse siempre a los planes nacionales, según ya se ha explicado anteriormente.

3) El Concejo está diseñado como un órgano colegiado de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, más o menos en los mismos términos y para los mismos efectos en que opera el Consejo Regional, pero en este caso dentro del ámbito comunal. La idea central es que este órgano fije las grandes líneas de acción e intervenga en ciertas decisiones de particular trascendencia, las que se enumeran taxativamente por el legislador, sin perjuicio de sus facultades fiscalizadoras para velar fundamentalmente por el cumplimiento de los planes, programas, presupuestos y acuerdos aprobados por el Concejo dentro del ámbito de su competencia.

En cambio, el Alcalde es el órgano administrador por excelencia, correspondiéndole a él toda la gestión ordinaria del Municipio. El Alcalde requerirá, eso sí, del acuerdo del Concejo en las materias señaladas en la ley, en los términos antes señalados.

El sistema reconoce amplias facultades al Alcalde para que pueda conducir con eficiencia el Municipio. No se contempla, pues, un sistema de coadministración con el Concejo, lo que sería muy entrante. No obstante, hay que reconocer que lamentablemente la normativa que en definitiva se aprobó dará lugar a más de algún problema de interpretación en esta materia.

4) Se ha establecido el Concejo Económico y Social, como órgano de composición corporativa y con facultades simplemente asesoras, principalmente en lo que atañe a la planificación del desarrollo comunal, a la determinación de las políticas de los servicios municipales y a la elaboración de programas de acción e inversión.

5) Existe la posibilidad de crear el cargo de administrador municipal, el que está concebido como órgano de colaboración directa al Alcalde para la ejecución de tareas de coordinación y de control, además de que pueda ejercer otras atribuciones que éste le delegue. No se contempló una gerencia municipal propiamente tal, pero la ley ha procurado descongestionar al Alcalde en tareas propias de la conducción administrativa, todo ello de acuerdo con un criterio eminentemente técnico. Esta es la razón por la cual el titular debe poseer un título profesional acorde con su función y gozará de estabilidad funcionaria, pudiendo sólo ser removido por acuerdo de los dos tercios de los miembros en ejercicio del Concejo.

6) Se consolidan las facultades de las Municipalidades para celebrar todo tipo de convenios entre Municipios y, en general, con otros órganos tanto del sector público como del sector privado, todo encaminado al más adecuado cumplimiento de sus fines, conforme al principio de la especialidad.

Dentro de esta amplitud de competencia, se consagra la posibilidad de que dos o más Municipalidades, formen o no parte de una Región, constituyan Asociaciones Municipales para facilitar la solución de problemas que les sean comunes y lograr así el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, especialmente en la realización de obras y en la prestación de servicios comunes. El legislador asigna a tales Asociaciones los más diversos objetivos, inclusive, los de realizar tareas de coordinación con instituciones nacionales e internacionales destinados a perfeccionar el régimen municipal y a efectuar tareas de capacitación y perfeccionamiento del personal.

7) Por último, se ha consolidado constitucional y legalmente el Fondo Común Municipal, como mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las diferentes Municipalidades del país.

IX

Un Proyecto Frustrado: Régimen Especial para las Metrópolis.

Desde hace muchos años los estudiosos de los temas urbanos han centrado su atención en problemas que son propios de las metrópolis, que comprometen no sólo a diferentes Municipios, sino también a los órganos de Gobierno

Nacional y Regional que en ellos operan. Tal situación no sólo se da en Santiago, sino que en muchos otros lugares (Valparaíso, Concepción, etc.).

Algunos han propuesto establecer Gobiernos Metropolitanos, existiendo posiciones encontradas al respecto, sobre todo en lo que atañe a su integración y funciones. Sin embargo, en un punto están de acuerdo todos los especialistas: deben existir normas mínimas que faciliten una acción mancomunada para resolver problemas de naturaleza metropolitana.

Esa fue la razón por la cual el proyecto de reforma constitucional contemplaba la posibilidad de que el legislador estableciera reglas especiales sobre la materia. Inexplicablemente, esto fue rechazado, frustrándose la oportunidad de consagrar una fórmula abierta que permitiese aprovechar más racionalmente los recursos públicos y en términos de afrontar con mayores posibilidades de éxito una realidad tan compleja, y a veces caótica, agravada por las superposiciones de competencias y por los criterios sectorializados con que se actúa.

X

Los Actores en el Proceso
de Regionalización.

Es importante insistir en la globalidad del proceso de regionalización. No es, pues, sólo un tema que

afecte al aparato administrativo del Estado, sino que afecta a toda la comunidad nacional.

Por eso es que para el logro de sus fines no - bastará con la gestión del Gobierno Central, de los propios Gobiernos Regionales y de los Municipios, cada uno de ellos dentro de su ámbito, sino que debe existir una participación responsable de numerosos otros actores, los que deben jugar un rol dinámico en sus respectivos campos. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes:

1) Desde luego, están todos los órganos de la Administración del Estado, incluidos la Contraloría General de la República, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y las empresas públicas del Estado.

2) A las Universidades les corresponde un papel de particular trascendencia, principalmente en la ejecución de estudios e investigaciones sobre la realidad regional, en la formación de profesionales y técnicos idóneos para actuar en sus respectivas Regiones y en tareas de asesoría y prestación de servicios a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades, que tanta trascendencia tienen en un Estado de Derecho y en un régimen democrático;

3) Los partidos políticos están obligados a enfrentar con la máxima responsabilidad y altura de miras los desafíos que implica la regionalización. Precisamente por

esto están obligados a dar la adecuada trascendencia a los aspectos administrativos inherentes al proceso, en términos de eficacia y eficiencia. Por eso mismo, habrán de preocuparse siempre en seleccionar a las personas más capacitadas e idóneas para asumir responsabilidades en los órganos de conducción regional y comunal.

4) El sector privado también tiene que incorporarse activamente. Esto resulta particularmente válido respecto de las empresas que realizan tareas en las regiones; ellas deben regionalizarse. De no concurrir esta participación activa, fallará un soporte importante del sistema, y

5) A los medios de comunicación les corresponde jugar un rol de particular trascendencia, como difusores de la regionalización, como forjadores de una opinión pública ilustrada y responsable, y como motivadores permanentes de la comunidad nacional y regional en torno al tema.

Al respecto, no podemos callar algo que es básico: hay que informar sobre los valores y acciones trascendentes y no enredarse en aspectos que sólo desorientan, desmotivan o distorsionan la realidad. Lo anterior no impide, por cierto, que los medios de comunicación realicen una tarea de fiscalización constructiva, pero sin perder de vista los grandes objetivos nacionales.

XI

Rol de la Contraloría General
de la República.

Ni la Constitución Política ni la ley que está en proceso de aprobación mencionan a la Contraloría General de la República, salvo cuando el legislador trata de la toma de razón de los reglamentos regionales.

Lo anterior no significa desconocer el rol de este Organismo. Simplemente ocurre que en relación con los Gobiernos Regionales regirá el sistema general de control. Dicho de otro modo, tendrán plena vigencia las facultades que corresponden a la Entidad Fiscalizadora de acuerdo con las normas constitucionales y con su Ley Orgánica.

En cambio, respecto de las Municipalidades, continúan en plena vigencia las normas especiales de control previstas en la Ley N° 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyas particularidades consisten en que no hay trámite de toma de razón y en que existe un registro obligatorio de los decretos relativos a personal.

Pero, la puesta en funcionamiento de los Gobiernos Regionales, y la vigencia de la reforma municipal - dará lugar a una importante labor por parte de la Contraloría General:

a) Desde luego, habrá toma de razón de los decretos que dicte el Intendente, principalmente para los efectos de poner en ejecución los acuerdos del Consejo Regional. Esta función adquirirá especial trascendencia respecto de los reglamentos regionales, dentro del ámbito que les es propio. Precisamente al Organismo Contralor corresponderá fijar el alcance de esa Potestad Reglamentaria.

Cabe advertir que respecto de la mayoría de los decretos regionales operará la exención de toma de razón dispuesta por el Contralor General mediante la resolución N° 55, de 1992, sin perjuicio de las exenciones especiales que eventualmente se pudieran establecer en el futuro para facilitar la acción de los Gobiernos Regionales.

b) Es indudable que la tarea de auditoría adquirirá especial relevancia, particularmente en lo que se refiere al manejo del Presupuesto Regional y a la administración de los bienes que conforman el patrimonio del Gobierno Regional.

c) La acción fiscalizadora de la Contraloría se ampliará notablemente en las Regiones no sólo por la puesta en marcha de sus Gobiernos Regionales, sino también porque se traspasarán servicios nacionales a las Regiones, como asimismo, porque habrá una importante y progresiva transferencia de competencias del nivel nacional al regional.

d) Un punto que sin duda alguna dará lugar a interesantes problemas jurídicos y que planteará la necesidad de diseñar un mecanismo de control que no resulte entrabante, será el relativo a la generación y ejecución de los convenios de programación que celebrarán los Gobiernos Regionales con los Ministerios.

e) Como existirá una amplia capacidad de los Gobiernos Regionales para celebrar actos y contratos e, inclusive, para prestar servicios a terceros, cobrando derechos por ese concepto, a la Contraloría corresponderá una mayor cobertura de fiscalización para verificar el cumplimiento de las normas que las regulan, haciendo respetar el principio de la especialidad.

En caso de aprobarse en definitiva las asociaciones regionales, habrá también diversos temas jurídicos, especialmente en el ámbito patrimonial, que será preciso dilucidar y controlar.

f) En materia municipal, la acción de la Contraloría se verá notablemente incrementada, dada la mayor complejidad del sistema, especialmente en lo que atañe al funcionamiento de los Concejos.

Hay un aspecto que es conveniente destacar. Los concejales no tienen la condición de funcionarios públicos, en los términos consignados en el Estatuto Administrativo y, por lo tanto, no podrán ser objeto de sumarios por

parte de la Contraloría General de la República. Sin em bargo, dichos agentes, por mandato expreso de la ley, sí - que estarán sometidos a las reglas de responsabilidad civil de los funcionarios. Ello puede dar lugar a reparos y a - juicios de cuentas con motivo de acuerdos ilegales que - adopten los Concejos y que signifiquen daño al patrimonio municipal. El artículo 70 de la Ley de Municipalidades es tablece una regla de particular gravedad y que ojalá nunca se den los presupuestos para que sea aplicada por la Con traloría General. Allí se dispone lo siguiente:

"El Concejo sólo podrá aprobar presupuestos - debidamente financiados correspondiéndole especialmente al jefe de la unidad encargada del control, o al funcionario que cumpla esa tarea, la obligación de representar a - aquél los déficit que advierta en el presupuesto municipal. Para estos efectos, el Concejo deberá examinar trimestralmente el programa de ingresos y gastos, introduciendo las modificaciones correctivas a que hubiere lugar, a proposición del Alcalde."

"Si el Concejo desatendiere la representación formulada según lo previsto en el inciso anterior y no introdujere las rectificaciones pertinentes, el Alcalde que no propusiere las modificaciones correspondientes o los - concejales que las rechacen, serán solidariamente responsa bles de la parte deficitaria que arroje la ejecución pre supuestaria anual al 31 de diciembre del año respectivo. -

Habrá acción pública para reclamar el cumplimiento de esta responsabilidad".

Sin perjuicio del ejercicio de las facultades fiscalizadoras, y en plena armonía con ellas y, aún más, como expresión de las mismas, las Contralorías Regionales deberán asumir un papel importante de apoyo a los Gobiernos Regionales y a las Municipalidades, precisando el alcance de las normas y señalando los caminos legales para el cumplimiento de las tareas que les corresponden, en armonía con los principios y lineamientos básicos del sistema. Estamos ciertos que eso es lo que esperan, con justicia, las Regiones de la Contraloría General.

Naturalmente que la tarea que hemos descrito plantea la necesidad imperiosa de que el Organo Contralor se desconcentre en forma decidida, oportuna y progresivamente, fortaleciendo las Contralorías Regionales, dotándolas de mayor competencia, dándoles mayores recursos materiales y humanos y haciendo los desplazamientos de elementos técnicos desde la Oficina Central.

Dentro de las políticas que regulan nuestra institución, habrá de implementarse una que tienda a planificar y a ejecutar urgentemente esta desconcentración, pues, de lo contrario, podrán producirse graves entrabamientos y distorsiones al sistema regional. No hay que olvidar que

ya a comienzos del próximo año estarán en pleno funcionamiento los diferentes órganos regionales, provinciales y comunales.

Todo esto exige una rápida preparación de nuestros cuadros en forma de estar en condiciones de dar respuestas oportunas a los requerimientos de la autoridad, conforme a un sistema de interpretación finalista de las normas, y a criterios de flexibilidad, según la realidad de las Regiones, Provincias y Comunas, y de una manera consecuente con los diferentes tipos de necesidades públicas.

En este sentido cabe recordar que la idea es aplicar un control moderno, en plena consonancia con la dinámica de la Administración y que cumpla efectivamente con las características ya señaladas en documentos oficiales del Organismo Contralor: la fiscalización debe ser educativa y no represiva; selectiva y trascendente; desconcentrada; oportuna; finalista y no formalista; protectora de grandes valores como la probidad, la defensa del patrimonio público y el respeto a los derechos personales. Dentro de este cuadro adquieren especial relevancia las modernas técnicas de auditoría.

En este mismo punto, es útil destacar que el proyecto de Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, que está tramitándose en el Congreso Nacional, acoge lo planteado por el Organismo Contralor

en el sentido que no puede separarse absolutamente la legalidad de lo que es la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa. Es de esperar que tal idea fructifique porque lo que el país espera es el adecuado funcionamiento de los servicios públicos, la realización concreta de las tareas que a éstos han sido encomendadas y el racional empleo de los recursos públicos. Es la única manera efectiva de dar cumplimiento leal a la ley.

El tema regional compromete a toda la Contraloría General. En consecuencia, habrá de existir la más amplia comprensión del sistema regional tanto por parte de los más altos directivos como por cada uno de los subordinados, debiendo operar un sistema de comunicación y de respuesta que sean muy fluidos y rápidos, como lo exigen la eficacia y eficiencia de la acción administrativa.

XII

Riesgos y Problemas.

La puesta en marcha del sistema regional y comunal después de la reforma, no será nada de fácil. El aumento drástico de los poderes de decisión de las Regiones, el manejo de importantes recursos y el empleo de nuevos instrumentos de participación, entre otros, son factores que determinarán una realidad muy compleja y que será imprescindible

encarar con espíritu creativo, con optimismo, con responsabilidad, prudencia y objetividad.

Sin embargo, no podemos cerrarnos los ojos - frente a ciertos riesgos que existen y que de no precaverse a tiempo y de no tomarse oportunamente las medidas correctivas necesarias, pueden poner en peligro el éxito de esta - gran empresa.

Entre los factores de riesgo podemos mencionar los siguientes:

1°.- Existe el peligro que los actores no siempre respeten el principio básico de la unidad de la Administración del Estado, provocando conflictos, descoordinaciones y mal aprovechamiento de los recursos.

Sería tremendamente dañino que el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Municipios asumieran una conducta de encierro dentro de sí, con una concepción - errada de independencia, defendiendo irracionalmente su cuota de poder, prescindiendo de los demás actores, pues ello no sólo sería violatorio de las normas que la Ley Orgánica de Bases de la Administración contempla en cuanto a coordinación y unidad de acción, sino que se estaría afectando una de las bases mismas de la institucionalidad, cual es la unidad del Estado.

Mucho más grave sería que con motivo de este proceso se desataran regionalismos excesivos, fuera del con texto nacional, alimentados por una demagogia fácil, y en una actitud de enfrentamiento agresivo al Gobierno Central.

2°.- Otro riesgo es que las personas que asu man responsabilidades en los Gobiernos Regionales o en los Municipios pierdan de vista el enfoque global de su propia Región o Comuna, asumiendo la defensa exclusiva de los inte reses de un sector o de las porciones territoriales que han participado en su elección. El consejero regional debe en tender que es consejero de toda la Región y no de ninguna provincia determinada, por mucho que haya sido elegido den tro de una de ellas.

Lo mismo es válido para los miembros de los Consejos Asesores, de composición corporativa.

Sería lamentable y distorsionador, que los con sejeros y concejales actuaran guiados por intereses parciales, por muy legítimos que ellos sean. Esto transformaría a los órganos colegiados en centros permanentes de discu sión y de conflictos y no en lugares de encuentro cuyo obje tivo es estudiar y encontrar soluciones justas que satisfagan las necesidades públicas de todo el conjunto.

Lo anterior adquiere mayor relevancia por el hecho de que existan agentes que pertenecen a diferentes tendencias políticas.

En este punto hay que ser muy tajante. Una cosa es que existan nobles y legítimas discrepancias en relación con las grandes políticas de conducción del Estado, con todas las consecuencias que ello implica, pero algo muy distinto es que cada problema, cada proyecto, cada acción, se constituya en un factor de discrepancia por el sólo hecho de existir diferentes sectores políticos o intereses de otra índole. Una guerrita de tal especie, de tan bajo nivel, sin visión ni grandeza, constituiría una deslealtad para con la respetabilidad misma que se merecen los partidos y para con todo el sistema democrático al crear situaciones graves de ineficiencia.

Decir estas verdades no resulta grato, más aún cuando esto se presta a malas interpretaciones, pero surge esta preocupación cuando algunas personas ya se aprestan a provocar enfrentamientos haciendo todo tipo de descalificaciones. En el caso de los Municipios el peligro es mayor aún, ante el hecho verdaderamente lamentable de que en definitiva se cambió el texto original propuesto en cuanto a la composición de los Concejos, los que estarán absurdamente integrados por un número par de concejales. Los empates podrían ser frecuentes, dilatándose con ello las discusiones y la solución final de los problemas.

Una adhesión irrestricta o una oposición irracional a todo, en razón de circunstancias políticas o de

otro orden, constituiría la negación misma de la esencia - del sistema municipal y un baldón para los propios actores e instituciones a que pertenezcan.

3°.- Hay otro tema que es también bastante delicado. Se refiere al mal uso que los Consejos Regionales y los Concejos de los Municipios pueden hacer de sus atribuciones, al pretender interferir en la acción administrativa ordinaria que corresponden exclusivamente a los Intendentes y a los Alcaldes, respectivamente, como órganos ejecutivos. Si los referidos organismos intervienen en todo, participando en la práctica como coadministradores, harían imposible una acción ejecutiva eficiente.

Por eso es que resulta imprescindible que se entienda y se respete el rol que corresponde a los consejeros regionales, a los concejales municipales y a los miembros de los Consejos Económicos y Sociales, todos los cuales deben dedicar su tiempo, energía y capacidad en las tareas básicas que verdaderamente les corresponden, principalmente en la definición de las grandes líneas de acción.

Si las Municipalidades se transforman en verdaderas calderas en que los concejales discutan todo, concentrando su atención en aspectos secundarios, en la búsqueda de pequeños escándalos, en acciones que implican poner en tela de juicio cualquier tarea municipal, con actitudes permanentes de desconfianza, o de dilación o -

entrabamiento, no se logrará jamás lo que realmente interesa a los vecinos: que se presten los servicios necesarios en forma oportuna y eficiente y que se consolide un justo y sólido desarrollo de su comuna.

4°.- No menos preocupante resulta el hecho de que a veces pareciera que no se ha percibido por algunos lo que es el Municipio de hoy. Se trata, en realidad, de una empresa de gran complejidad, con muchas responsabilidades, con enormes funciones y potestades, con recursos treinta veces mayores a los de que se disponía hace algunas décadas y que, por lo mismo, corresponde sea manejada con un sentido muy profesional y técnico, aprovechándose al máximo los medios humanos y materiales de que se dispone, en armonía con lo que es hoy una gestión administrativa eficaz y eficiente. Actuar de otro modo, puede provocar fracasos estrepitosos.

5°.- Existe también el riesgo de que se emprendan acciones por parte de los Gobiernos Regionales en un afán de resolverlo todo y en muy breve plazo, entusiasmándose se en proyectos no factibles, desconociendo sus propias limitaciones. Fácil es imaginarse los efectos negativos de una conducta semejante. Por eso que es indispensable actuar con prudencia, sobre la base de estudios muy serios, con una cabal percepción de la realidad y dentro de un mecanismo de gradualidad que constituye una de las bases fundamentales de la regionalización.

6°.- Por último, hay también el peligro que las corporaciones y demás entidades y personas del sector privado no sean valorizadas suficientemente por los órganos regionales y comunales y que, por lo mismo, no se empleen los medios más idóneos para motivarlo a cumplir a cabalidad con el rol activo que le corresponde al desarrollo regional, provincial y comunal. Y más grave sería aún que el propio sector privado se automarginara por desconocimiento o comodidad. Porque el cuadro es muy claro: una regionalización sin el aporte del sector privado estará mutilada y sus posibilidades de éxito serán bastante precarias.

Es nuestra obligación estar alerta a estos riesgos y por lo mismo, debemos estar muy decididos a efectuar rápidamente los correctivos necesarios cuando ello corresponda.

XIII

El Recurso Humano: Factor Vital.

Las mejores ideas y planes, las más elaboradas instituciones, la legislación más perfecta, de nada sirven si falla el recurso más importante, cual es el recurso humano.

Esto es tan válido en el sector privado como en el sector público. Esa es la razón por la cual hoy existe coincidencia en que la inversión más rentable para cualquier empresa puede hacer es la relativa a la preparación adecuada de sus agentes, tanto los que tienen a su cargo las tareas de planificación, de dirección, de control o de ejecución.

Esta realidad cobra especial trascendencia en el caso de los procesos de regionalización y de administración municipal. El hecho que se trate de la puesta en marcha de nuevas instituciones, lo que dará lugar a muchas dificultades, las cuales requerirán de un esfuerzo gigantesco para ser superadas con éxito, hace imprescindible que la capacitación constituya una necesidad de la mayor urgencia.

La capacitación debe operar en todos los niveles, con la concurrencia de los diferentes actores, conformando un sistema coherente y que permita el mejor aprovechamiento de los medios.

En el caso de la Contraloría General de la República, esta capacitación se plantea en una triple perspectiva:

a) En primer lugar, cabe estudiar el sistema regional y el régimen municipal con la máxima cobertura, de tal manera de lograr la comprensión de los mismos por todos

los funcionarios del Organismo Contralor, particularmente de aquéllos encargados directos de realizar las tareas de fiscalización.

b) La Contraloría está obligada a participar activamente en las tareas de capacitación que se realicen para los agentes de la Administración Central, y de las Administraciones Públicas Regional y Comunal, y

c) El personal debe ser adiestrado en las modernas técnicas y procedimientos administrativos que lo habiliten para efectuar un control dinámico, oportuno, creativo y que esté en consonancia con la eficacia de la gestión pública.

Todo lo anteriormente dicho es también válido, y con mayor razón, para agentes a quienes corresponde un rol activo en la ejecución de las tareas regionales y comunales. Y es más necesario aún, tratándose de los consejeros, concejales y directivos que tendrán a su cargo la conducción general de las Regiones, Provincias y Comunas.

En esta labor nadie puede quedar marginado: deben participar el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades, las Universidades, las Corporaciones y entidades privadas, al margen de toda posición mezquina y con un sentido eminentemente técnico.

Paralelamente, deben ponderarse adecuadamente las materias regionales en los programas que realicen los establecimientos de educación superior, media y básica.

Por último, es indispensable una campaña permanente de difusión y capacitación a través de los medios de comunicación.

Sólo de este modo se logrará una verdadera cultura en materia regional, un compromiso vital de todos los actores y se crearán condiciones necesarias para cumplir con los objetivos de la regionalización.

XIV

Conclusión Final.

Chile está hoy esperanzado en el proceso regional que puede constituirse en una palanca formidable de progreso y desarrollo justo y acelerado.

La esperanza de los chilenos no será defraudada si actuamos en forma racional, con sentido de gradualidad, con mucha inteligencia y con suficiente preparación.

Cada uno de nosotros tiene su cuota de responsabilidad en esta tarea: gobernantes y gobernados, funcionarios civiles y de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, empresarios y trabajadores, integrantes de la - llamada Administración Activa y de la Administración Fiscalizadora, que constituye una sola realidad de profesores y alumnos.

El éxito será seguro si actuamos en forma ilustrada, con mucha voluntad, con gran comprensión y respeto del sistema, con racionalidad en el manejo de los recursos, con claridad de objetivos, con espíritu de superación diaria y, por sobre todo, con un sentido unitario - de Nación.

Muchas gracias.