

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Escuela de Derecho



**Memoria de Prueba para optar al grado
de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales**

Profesor Patrocinante: Juan Carlos Ferrada Bórquez

**Competencias del gobierno regional en
materia de fomento productivo**

Elena Cotapos Ulloa
Patricia Robles Contreras

Valdivia Chile 2003

Informe Memoria de Prueba

Señor:

Dr. Andrés Bordalí Salamanca.

Director Instituto de Derecho Público.

Presente

De mi consideración:

Por la presente vengo en informar la memoria de prueba titulada "Competencias del Gobierno Regional en materia fomento productivo", de las señoritas Elena Cotapos Ulloa y Patricia Robles Contreras.

Este trabajo está estructurado en tres capítulos. El primero de ellos se refiere a la distribución de competencias del Gobierno Regional, analizando, en primer lugar, los conceptos funciones y atribuciones en el ordenamiento jurídico chileno. Posteriormente el trabajo analiza los criterios de distribución de competencias en el derecho comparado, tomando como referencia los modelos de Italia, Francia, Estados Unidos, Alemania, España y Colombia, exposición que sirve de base para estudiar con mayor rigor, en el punto 3 del mismo capítulo, las funciones y atribuciones de nuestros Gobiernos Regionales, de acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional que regula esta materia, Sin duda, este es el punto central de este capítulo, y en él las memoristas desarrollan un trabajo riguroso de análisis e identificación de cada una de las funciones y atribuciones de los Gobiernos Regionales, siendo ello un aporte significativo a la comprensión cabal del marco atributivo de éstos.

En el segundo capítulo, en el trabajo se aborda más específicamente el tema del fomento productivo, analizando éste en el marco global de nuestro

ordenamiento jurídico, definiendo los órganos competentes en esta materia y las políticas nacionales, regionales y locales a este respecto. Además, se analiza en profundidad los instrumentos con que cuenta el Gobierno Regional en esta temática, conceptualizando y caracterizando éstos dentro del ordenamiento jurídico. Tienen especial relevancia e interés en este punto, el análisis que realizan las memoristas de las estrategias regionales de desarrollo, el funcionamiento operativo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los departamentos y comisiones de fomento productivo. Tales instrumentos se revelan como mecanismos utilizados deficientemente hasta ahora, pero que tienen un potencial interesante de desarrollo que puede afectar profundamente el incremento de líneas eficaces de acción en el área del fomento productivo en las regiones.

Por último, en el tercer y último capítulo de la memoria, se realiza un análisis de la utilización práctica de estos instrumentos de fomento productivo por los Gobiernos Regionales hasta ahora. Aquí las memoristas hacen un análisis descriptivo y crítico del fomento productivo en las diversas regiones del país, con especial atención a los Gobiernos Regionales de las Regiones de Valparaíso, Metropolitana, Bío-Bío y Los Lagos. Esta sección probablemente es la de mayor interés científico, ya que constituye una investigación profunda de la temática, original y pionera en nuestro país, que servirá, sin duda, de material de consulta para los Gobiernos Regionales que estén interesados en desarrollar esta línea de trabajo.

Como se puede deducir de este informe, la memoria desarrollada por las señoritas Cotapos y Robles es un trabajo de alto valor jurídico y práctico, que

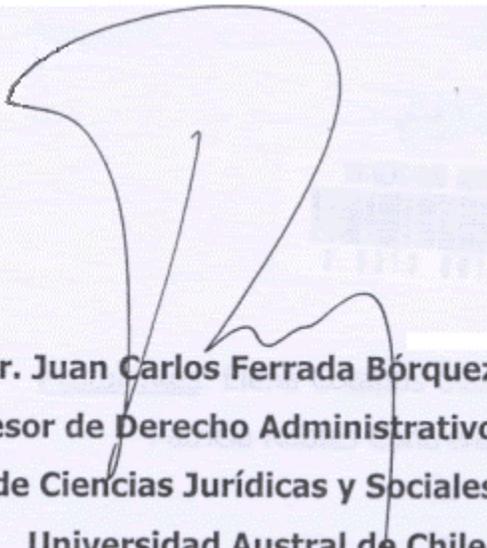
constituye un verdadero aporte al conocimiento, por lo que es bastante probable que se constituya en un material de consulta permanente y obligatoria en esta materia.

De este modo, el trabajo con cumple con creces las exigencias académicas para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de esta Universidad, sin perjuicio de cumplir adicionalmente con las obligaciones que impone el Gobierno Regional como contrapartida del financiamiento de tesis de interés regional, como es el caso de la presente.

Por todas estas consideraciones, es que soy de opinión de calificar esta memoria con nota seis como cinco (6,5), salvo, por supuesto, el mejor parecer de Ud..

Finalmente, no puedo terminar este informe, sin dejar constancia de mi agradecimiento personal por el esfuerzo y energía desplegado por las Sitas. Cotapos y Robles en la elaboración de este trabajo. Ello estimo que debe ser reconocido y valorado debidamente por la Universidad, y nos compromete a los profesores a seguir apoyando trabajos de este tipo.

Sin otro particular, saluda atentamente.



Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez
Profesor de Derecho Administrativo
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Austral de Chile.

En Valdivia, a 13 de marzo de 2003.

Indice	
Introducción	6
Capítulo I. Distribución de competencias del Gobierno Regional.	
1. Las funciones y atribuciones. Concepto.....	11
1.1 Conceptos básicos.....	11
a) Concepto de función.....	11
b) Concepto de atribución	12
c) Relaciones jurídicas entre función y atribución.....	13
1.2 Competencia y función / atribución.....	15
a) Competencia.....	15
b) Competencia en materia administrativa. Elementos	16
c) Relaciones entre competencia y función y atribución.....	16
2. Distribución de competencias en el Derecho Comparado.....	17
2.1 Italia.....	18
2.2 Francia.....	21
2.3 Estados Unidos.....	23
2.4 Alemania.....	27
2.5 España.....	29
2.6 Colombia.....	32
2.7 Chile.....	34
2.8 Diferencias y similitudes con los sistemas estudiados.....	35
3. Análisis de las funciones y atribuciones en la LOCGAR.....	39
3.1 Los conceptos de función y atribución en la LOCGAR.....	39
a) La función en la LOCGAR.....	39

b) La atribución en la LOCGAR.....	40
c) Problemas terminológicos en la determinación de funciones y atribuciones en la LOCGAR.....	41
3.2 Distribución de funciones y atribuciones del Gobierno Regional.....	42
a) Funciones.....	43
b) Atribuciones.....	45
3.3 Sistema de funciones y atribuciones del Gobierno Regional.....	47
3.4 Eficacia y complementariedad entre funciones y atribuciones del Gobierno Regional.....	54
3.5 El sistema de distribución de competencias en materia regional en comparación con la Ley Orgánica de Municipalidades.....	58
a)Criterio formal.....	58
b)Criterio material.....	60
4. Análisis de las funciones y atribuciones de los órganos del Gobierno Regional.....	65
4.1 Sistema de atribuciones de los órganos del Gobierno Regional. Clasificaciones.....	66
a) Intendente como ejecutivo del Gobierno Regional.....	66
b) Consejo Regional.....	70
4.2 Complementariedad entre las atribuciones del Intendente y las del Consejo Regional.....	71
5. Eficacia y complementariedad entre las funciones y atribuciones del Gobierno Regional y los órganos que lo integran.....	73

Capítulo II El Fomento Productivo como competencia del Gobierno Regional

1. El Fomento Productivo en el ordenamiento nacional.....	84
1.1 Concepto.....	84
1.2 La evolución de las Políticas de Fomento Productivo en el nivel nacional....	84
2. Organos y políticas de competencia en materia de Fomento Productivo.....	88
2.1 Organos y políticas nacionales que actúan en materia de Fomento Productivo.....	88
2.2 Organos regionales que actúan en materia de Fomento Productivo.....	95
a) Administración desconcentrada del Estado.....	95
b) Administración regional.....	97
2.3 Participación del municipio en el Fomento Productivo.....	100
3. El Gobierno Regional en materia de Fomento Productivo.....	103
4. Instrumentos del Gobierno Regional en el Fomento productivo.....	108
4.1 Marco general	108
4.2 Proyecto de Presupuesto Regional.....	112
4.3 Estrategia Regional de Desarrollo.....	114
4.4 Convenios de Traspaso de Competencias.....	118
4.5 Fondo Nacional de Desarrollo Regional.....	122
4.6 Inversión Sectorial de Asignación Regional.....	127
4.7 Convenios de Programación.....	130
4.8 Departamentos y Comisiones de Fomento Productivo.....	133
4.9 Coordinación orgánica de los servicios públicos.....	135

Capítulo III La utilización práctica de los instrumentos de Fomento Productivo en los Gobiernos Regionales.

1. Aspectos previos.....	138
1.1 Proyecto de presupuesto.....	138
1.2 Las Estrategia Regionales de Desarrollo.....	141
1.3 Convenios de Traspaso de Competencias.....	145
1.4 Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Inversión Sectorial de Asignación Regional e Inversión Regional de Asignación Local.....	146
1.5 Convenios de Programación.....	155
1.6 Departamentos y Comisiones de Fomento Productivo.....	160
a) Departamentos de Desarrollo y Fomento Productivo	161
b) Comisiones de Desarrollo y/o Fomento Productivo.....	164
1.7 Coordinación Orgánica con los servicios públicos.....	167
1.8 Concertación público – privada en los Gobiernos Regionales.....	172
Conclusiones.....	176
Bibliografía.....	182

Introducción

En el año 1974, Chile inició un proceso de regionalización administrativa, con la finalidad de aprovechar mejor los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la utilización del territorio nacional. Lo anterior trajo consigo que el año 1991 se modificara la Constitución Política de la República, a través de la Ley de Reforma Constitucional N° 19.097¹, incorporando a cada región los llamados Gobiernos Regionales (en adelante GORE), dotados de personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, que tienen como fin el desarrollo social, cultural y económico de la región². Ellos son los encargados de aplicar las políticas generales de la región, y constituyen la máxima expresión de la descentralización administrativa con base territorial en el fenómeno de la regionalización.

Como parte del necesario proceso de adecuación normativa que siguió a la reforma constitucional de 1991, el año 1993 se dicta la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional³ (en adelante LOCGAR), con el objeto de regular tanto la actuación, como las facultades, competencias, atribuciones y/o funciones que se otorgaron a los órganos que tienen a su cargo la Administración Regional.

En consecuencia, las funciones y atribuciones del GORE y de los órganos que lo componen, no se encuentran establecidas en la Constitución, sino que son entregadas al dominio legal, por lo que debemos buscarlas en la LOCGAR en los arts. 16 y siguientes, siendo su art. 18 el que ordena al GORE fomentar las actividades productivas regionales, función en la que centraremos nuestro estudio.

En la actualidad, los principales obstáculos a que se ve enfrentado el GORE para

¹ Ley de Reforma Constitucional N°19.097, de 12 de noviembre de 1991; publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 1992.

² Arts.100 inc.2° y 3° de la Constitución Política de la República.

³ Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N°19.175 de 1992, cuyo texto fue refundido por el Decreto Supremo N°291, publicado en el Diario Oficial de 20 de marzo de 1993.

cumplir con el mandato legal de promover las actividades productivas, se hallan en la escasa realización de acciones que generen un fuerte impacto económico, lo que se une a la falta de capacidad del GORE para intervenir de manera determinante en la concretización de logros propiciados por los distintos instrumentos con que cuentan los niveles central y local en materia de fomento productivo. La realidad demuestra que los ciudadanos vinculados al desarrollo de actividades productivas, no visualizan al GORE como el organismo idóneo para apoyar e impulsar la materialización de sus iniciativas, por lo que es preciso formular propuestas que contribuyan a su posicionamiento como la instancia regional mejor calificada para el logro de las mismas.

Por todo lo anterior, el objetivo general que persigue el presente trabajo, es la identificación y análisis - desde una perspectiva jurídica - del marco constitucional, legal y reglamentario de las competencias del GORE, y particularmente, de aquella que dice relación con el fomento de las actividades productivas, esto con el fin de conocer las normas jurídicas que enmarcan la actuación del GORE, y que son la causa de gran parte de los problemas que éste presenta en materia de fomento productivo, sea que lo atribuyamos a una escasez de competencias o a una inadecuada distribución de las existentes. La pregunta que debemos formularnos en este sentido es ¿puede el GORE realizar una tarea eficaz y eficiente a través de los instrumentos jurídicos que posee?.

De tal modo, al dar inicio a nuestro estudio, partimos de la premisa que la principal razón por la que el GORE no ha logrado consolidarse como órgano promotor de desarrollo productivo, tiene su punto de partida en la escasez de competencias atribuidas para el logro de este fin, o al menos, en una falla en el contenido o sistematización de éstas. Consecuentemente, es preciso analizar la interacción del GORE con los distintos niveles y su labor respecto a los mismos, vale decir, si es de gestión, de ejecución, o más bien de coordinación de los

organismos que confluyen en su territorio y que cuentan con instrumentos concretos dedicados al fomento productivo. Estrechamente relacionado con lo anterior, pero fuera del ámbito público, es conveniente buscar la razón a la inadecuada interacción del GORE con el sector privado, en circunstancias que a nuestro entender, esto constituye un factor que determina el escaso protagonismo que el GORE ha tenido en el desarrollo productivo regional.

Todo lo anterior nos demuestra, preliminarmente, que es necesario proponer adecuaciones a nuestro marco normativo, poniendo especial hincapié en la potenciación de las facultades de coordinación con los distintos niveles, pero sin dejar por ello de investigar cómo han operado en la práctica los instrumentos actualmente a disposición de los GORES, en circunstancias que una inadecuada gestión bien puede constituir otra razón que explique o agrave las deficiencias en la materia que nos ocupa.

Es por lo anterior que en el primer capítulo, haremos una breve reseña de los sistemas de distribución de competencias en el derecho comparado, presentando primero, los sistemas utilizados por países que presentan formas de Gobierno y de Estado disímiles entre sí, como son Alemania, Colombia, España, Estados Unidos e Italia, lo que nos servirá para determinar cuales son los sistemas de distribución de competencias que existen y que son utilizados por países como estos. Además, determinar dentro de qué sistema de distribución de competencias se encuentra nuestro país, comparando nuestro estado de avance en relación a los demás sistemas.

Siguiendo, creemos fundamental aclarar los conceptos de "competencia", "función" y "atribución" en nuestra LOCGAR, las relaciones que se dan entre éstos, su suficiencia y su eficacia, para finalizar el primer capítulo realizando una comparación respecto a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En un segundo capítulo, debemos iniciar el estudio particular de la función específica del GORE que nos atañe, aquella contenida en el art. 18 de la LOCGAR y que se refiere al fomento de las actividades productivas por parte del GORE.

Como primer paso, y a modo de introducir este acápite, es preciso definir fomento productivo. A modo de seguir adentrándonos en la materia, se expondrá la evolución que este concepto ha tenido en nuestro país, y específicamente en nuestra política económica nacional, identificando en qué momento se produce el paso de este concepto hacia las políticas regionales de desarrollo.

La política de desarrollo productivo regional, tiene por objetivo principal generar condiciones para que las regiones aprovechen mejor las oportunidades que surgen de sus ventajas naturales y adquiridas, de las oportunidades que genera el crecimiento económico del país y su creciente inserción internacional. Es claro que las especificidades y las características productivas y de entorno de las regiones, imponen la necesidad de enfrentar de manera diferenciada y flexible los requerimientos y desafíos productivos en cada región. Pero también sabemos, que nada de esto puede llevarse a cabo, sin tener suficientemente claro cuales son las herramientas con que los GORES cuentan para cumplir tal labor, investigar acerca de las áreas prioritarias de desarrollo regional constituye letra muerta, que sólo cobra sentido una vez que dilucidamos con qué instrumentos contamos para hacerlo efectivo. Por esto es necesario analizar las funciones y atribuciones con que cuentan los GORES en el área del fomento productivo, para que de esta manera sepamos cuales son los instrumentos que podrán ser utilizados para el cumplimiento de dicha función, debemos saber en qué terreno nos encontramos, con qué contamos y qué nos hace falta jurídicamente para convertirlo protagonista de esta política que tiene como objetivo y fin generar las condiciones para que las regiones aprovechen sus áreas prioritarias de desarrollo.

De lo anterior se desprende la necesidad de conocer los instrumentos o herramientas que pueden ser utilizados por el GORE, y para ellos es que debemos presentar los órganos y políticas con competencia en materia de fomento productivo, partiendo desde en nivel central donde se evidencia la presencia de una serie de órganos que realizan labores en torno al fomento productivo o bien, que poseen instrumentos dentro de ésta área; pasando por el nivel regional analizando la administración desconcentrada y la administración regional, que es la que nos interesa prioritariamente; para terminar en una breve reseña de la participación del municipio en el tema del fomento productivo.

Una vez que ya hemos identificado y/o reconocido los instrumentos o herramientas con que cuenta el GORE para el fomento de las actividades productivas en la región, el siguiente paso es describirlas y analizarlas brevemente, de manera de verificar críticamente cuales son y como actúan teóricamente en la materialización del fomento productivo, lo que nos permitirá identificar sus carencias y virtudes como herramientas eficaces a su servicio.

El capítulo final de nuestro trabajo, deberá consecuentemente, consistir en el estudio de lo que sucede en la práctica en materia de fomento productivo, para esto tomaremos como referente lo que ha acontecido hasta la fecha en los GORES de Valparaíso, Bio- Bio, Los Lagos y Metropolitano, realizando un estudio comparativo acerca de cómo han sido utilizados los instrumentos que anteriormente analizamos. Veremos como los GORES reconocen generalmente los mismos instrumentos, pero éstos son apreciados de manera distinta, ya que es frecuente que un GORE no utilice todos los instrumentos en igual medida, sino que cada cual se concentre en alguno particular.

Finalizaremos, con una exposición de las conclusiones obtenidas de la totalidad de los capítulos expuestos, que afirmarán o negarán las interrogantes y premisas que motivaron la investigación que nos ocupará.

Capítulo I

Distribución de competencias del GORE

1. Las funciones y atribuciones. Concepto

El presente punto de nuestra exposición, tiene por objeto analizar detalladamente los conceptos de función y atribución en nuestro ordenamiento jurídico, las relaciones jurídicas que pueden darse entre ellos, y la vinculación de ambos con el concepto de competencia. De esta manera abriremos las puertas al posterior estudio y exposición de nuestro sistema de distribución de competencias en materia regional, cuya piedra angular está contenida en la mejor comprensión posible de los conceptos aludidos, de manera de fortalecer su adecuada utilización y detectar las deficiencias en su sistematización.

1.1 Conceptos básicos.

a) Concepto de función.

Siguiendo la opinión de los autores Daniel ⁴ y Hernández Olmedo⁵, la función se identifica con la materia, que es el contenido sustancial de la competencia, el objeto sobre el que la competencia recae y que el órgano deberá realizar. En palabras de Pantoja, ⁶ el campo de actuación de que están investidos los órganos.

Las potestades o poderes de las personas jurídicas, puede sin duda fraccionarse entre los múltiples órganos que la integran y en este sentido la potestad de unos y otros se diferencia, pero naturalmente todos estos poderes deben recaer sobre

⁴ Daniel Argandoña. Manuel. *La Organización Administrativa en Chile*. Bases Fundamentales. Editorial Jurídica de Chile, 1982 Páginas 92 y 93

⁵ Hernández Olmedo. Luis. "Convenios Administrativos de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales. Antecedentes jurídicos y modalidades de ejecución". *Revista de Derecho*, Facultad de Ciencias jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Volumen VII, año 1996. Página 54.

⁶ Pantoja Bauzá. Rolando. *La Organización Administrativa del Estado*. Editorial Jurídica de Chile. 1998. Página 394.

materias comunes, que es la especialidad o especialidades de cada persona jurídica. Así por ejemplo, los órganos del GORE⁷ cuentan con potestades diferenciadas para la materialización de cada una de las funciones o especialidades que comparten, como la administración de la función pública regionalizada, el ordenamiento territorial en la región, el fomento de las actividades productivas y el desarrollo social y cultural de la región, que delimitan el común campo de acción de que fueron investidos.

Daniel⁸. nos explica que la materia se determina por el ordenamiento jurídico en cada órgano o persona administrativa, para que presten un determinado servicio o satisfagan una determinada necesidad pública y llene así, específicamente, un fin que debe cumplir el bien común general. La materia o función existe para el cumplimiento de los fines que motivaron la creación del órgano.

b)Concepto de atribución

La mayoría de los autores está de acuerdo que cuando hablamos de atribuciones, en realidad nos estamos refiriendo a "potestades" que el ordenamiento jurídico otorga o asigna a cada órgano de la administración. Reafirma esta tesis el hecho que el Diccionario de la real Academia de la Lengua Española define atribución como " la facultad o poder que corresponde a cada parte de una organización pública o privada según las normas que la ordenen".

En este sentido, bastante ilustrativa nos parece la posición de García de Enterría⁹ cuando nos expone que la legalidad atribuye potestades a la administración. Le otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto

⁷ Intendente y Consejo Regional

⁸ Daniel. Op. Cit. Página 93

⁹ García de Enterría. Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo I*. Quinta Edición. Editorial Civitas, S.A Madrid. 1992. Páginas 440, 441 y 442.

poderes jurídicos. Sin una atribución legal previa de potestades la administración no puede actuar.

García de Enterría¹⁰ nos explica que la potestad no se genera en relación jurídica alguna, sino que procede directamente del ordenamiento. No recae sobre ningún objeto específico y determinado, sino que tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas. Frente a las potestades nadie está en una situación de deber u obligación, sino en la abstracta de sujeción que vincula a soportar los efectos jurídicos que dimanen del ejercicio de las potestades y su eventual incidencia sobre la propia esfera jurídica. Como ejemplo nos expone que la potestad reglamentaria, que es una atribución otorgada por el ordenamiento jurídico, no es un poder que recaiga sobre materias específicas, no recae sobre un objeto particularizado y concreto, sino sobre un ámbito abstracto susceptible de englobar una pluralidad indeterminada de objetos o materias.

c) Relaciones jurídicas entre función y atribución.

Como ya hemos adelantado, la función es la materia, el objeto sobre el que la competencia recae, y la atribución la potestad o el poder de que está investido el órgano. Entre ambas se presenta una relación combinatoria, reconocida por la propia LOCGAR al señalar en el ART. 20 que "para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá las siguientes atribuciones".

Es evidente por tanto, la relación jurídica existente entre la función y la atribución, en el sentido que una no puede subsistir sin la otra. La función constituye letra muerta que sólo indica un genérico campo de actuación, pero que adquiere movimiento y se torna operativa, gracias a su correspondiente atribución o potestad. La atribución habilita, otorga un poder específico al GORE para

¹⁰ García de Enterría. Id. Página 142.

desenvolverse y ejecutar acciones enmarcadas dentro del campo que ha demarcado su respectiva función.

Mirado desde un punto de vista inverso, por muchas atribuciones de que sea titular el órgano, aquel poder que se le reconoce, requiere de una función o en otras palabras, de una delimitación general acerca de su campo de acción, de manera de determinar el ámbito de competencia del órgano para el cumplimiento de su misión y que su potestad no se torne imprecisa o ilimitada. Sin embargo esta función debe ser redactada de manera genérica, tal como señala García de Enterría¹¹, la atribución no recae sobre una función específica y determinada, sino que se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas. Si fuera de otra forma, la función superaría su original naturaleza de limitarse a identificar el campo de acción, y entraparía la ejecución de las potestades en el detalle de su disposición. Vistas así las cosas, la función requiere y se relaciona íntimamente con la atribución y viceversa.

De generarse en el ordenamiento innumerables funciones que no cuentan con la respectiva y específica habilitación proporcionada por la atribución, tendremos como resultado una apariencia de múltiples competencias que en el fondo no prestan utilidad práctica alguna porque no hay poder para ejecutarlas.

Por el contrario, una exorbitante cantidad de atribuciones o potestades, carentes de un campo de acción suficiente, podría ser peligroso y generar desacuerdos respecto a donde dirigir el poder, lo que puede desencadenar una inadecuada utilización o bien demasiado celo o resguardo generando su inoperabilidad.

En consecuencia, es clara la necesidad de un conjunto armónico, coherente y proporcionado de funciones y atribuciones. Pero no solo ello, sino una adecuada y clara redacción, de manera de distinguir sin ningún inconveniente cuándo estamos

¹¹ García de Enterría. Id. Páginas 441 y 442.

frente a una o a otra. De esta forma develaremos absolutamente todas las herramientas con que contamos para el ejercicio de la misión encomendada por la LOCGAR a los gobiernos regionales y podremos reclamar su reformulación de ser insuficientes.

1.2 Competencia y función / atribución.

a) Competencia.

Sin perjuicio que muchos autores tiendan a hacer sinónimos los términos competencia y atribución, utilizándolos indistintamente para referirse a un mismo tema, nosotros seguiremos la opinión de García de Enterría¹² y diremos que la competencia "es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano", siendo siempre una determinación normativa. A través de la norma de competencia se determina en qué medida la actividad de un órgano ha de ser considerada como actividad del ente administrativo. La competencia se determina en consecuencia, por las normas, siendo irrenunciable su ejercicio por el órgano que la tenga atribuida como propia.

Nuestra CPR reconoce la competencia de los órganos del Estado en el art. 7 inciso 1º cuando prescribe que "Los órganos de Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, *dentro de su competencia*¹³ y en la forma que prescriba la ley. Posteriormente, en su inciso 3º el mismo artículo señala que " todo acto en contravención a éste artículo es nulo y generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley". Esto último confirma el carácter obligatorio e irrenunciable de la competencia que ha sido atribuida al órgano.

¹² García de Enterría. Id. Página 535.

¹³ La cursiva es nuestra.

b) Competencia en materia administrativa. Elementos.

Muy acogida en nuestra doctrina nacional, ha sido la opinión de Daniel, cuando señala que los elementos que determinan la competencia son materia, territorio y grado relacionado estrechamente con la jerarquía¹⁴.

Materia

Se asimila a la función, es el contenido substancial de la competencia, el objeto sobre que recae. El campo de acción o tipo de asuntos que debe realizar el órgano.

Territorio

Es el ámbito espacial en que accionan las personas públicas y sus órganos. Su límite físico, que puede ser considerado en su extensión nacional, como es el caso del Presidente de la República; regional, en el caso de los gobiernos regionales; o comunal, en las municipalidades.

Grado

Es la posición que ocupa cada órgano dentro de la organización de la Administración del Estado y que se relaciona directamente con el principio de jerarquía, que es la relación de poder y obediencia entre los diversos órganos y sus funcionarios.

A ésta enumeración habría que agregar el tiempo en que pueden ser ejercidos los poderes, y que según establezca la disposición legal, puede limitarse en términos absolutos o relativos.

c) Relaciones entre competencia y función y atribución.

Desde el momento en que hemos asimilado la función con la materia, podemos asegurar que la función es un elemento que determina la competencia.

¹⁴ Daniel. Op. Cit. Páginas 92, 93, 94 y 95.

La función será dentro de la competencia, la encargada de señalar el campo de acción, el objeto de la misma, el tipo de asuntos que debe ejecutarse en virtud de ella.

Sin perjuicio de ello y por su parte, la atribución no constituye elemento que determine la competencia, como han opinado algunos autores que asimilan atribución a grado o jerarquía. Tampoco atribución y competencia son términos equivalentes como se ha sostenido en alguna oportunidad. Simplemente el conjunto o aquella "medida" de potestades o atribuciones de que están dotados los órganos, constituye la competencia.

La competencia es en el fondo aquel conjunto de todas y cada una de las atribuciones de que está dotado el órgano y que determina su rol particular dentro de la pluralidad de los existentes en la Administración del Estado.

2. Distribución de competencias en el derecho comparado

En el siguiente punto, pretendemos exponer sucintamente sistemas de distribución de competencias de países con estructuras de Gobierno tan diversos como Italia, Francia, Estados Unidos, Alemania, España y Colombia; e identificar que elementos de cada uno de ellos se encuentran presentes en nuestro actual sistema de distribución de competencias. Evidenciar como la región, ya no se presenta como fragmentación de una unidad, sino como la compensación natural a esa inminente elevación del nivel de la organización política. No porta, pues un riesgo de ruptura, sino más bien una seguridad de acendramiento y cercanía frente a las instituciones tradicionales del Estado¹⁵.

¹⁵ Oelkers. Osvaldo "Los necesarios avances en el proceso de regionalización a través de los principios jurídicos que la sustentan". Participación especial en el Seminario "Francia, España, Italia y Chile: experiencias de descentralización y desarrollo regional". En Valparaíso los días 27 al 29 de junio de 2001, Subsecretaría de Desarrollo Regional. Página 189.

2.1 Italia

Concebida desde la dictación de la Constitución de 1948 como un Estado Regional, en la carta fundamental Italiana encontramos jugando un papel central a los principios de autonomía territorial y de descentralización¹⁶, estos principios empujaron a la administración central a “disolverse hacia abajo”¹⁷, reflejándose en el título V, parte II de la Constitución, denominado “De las Regiones, Provincias y Municipios”. Para dar funcionalidad a estos principios, se crea el Estado Regional como un modelo intermedio entre el Estado Unitario y el Estado Federal, basado en el reconocimiento de la autonomía de Estatuto y dando potestad legislativa a organismos territoriales.

Su territorio se divide, según el nuevo¹⁸ art. 114 de la Constitución, en Regiones, Provincias, Pueblos Urbanos¹⁹ y Municipios; anteriormente las primeras eran definidas en el art. 115 como entidades autónomas con poderes y funciones propias, pero tal definición fue revocada por la reforma constitucional de 2001. En un afán por igualar la condición de todas las entidades territoriales se eliminó toda definición. Resulta determinante aquí la concepción liberal garantista de las autonomías regionales, donde las regiones son el límite al poder del Estado y por tanto, garantía de libertad en contra de cualquier aventura autoritaria²⁰, basado esto en la rígida separación de las esferas de competencia entre los distintos niveles de gobierno.

¹⁶ Art. 5 Constitución Política de Italia de 1948. www.estudionuner.com/art/citalia.htm

¹⁷ Baralgi, Gildo “La distribución de competencias entre estado, regiones y organismos territoriales en Italia, desde la Constitución de 1948 hasta las reformas constitucionales de 2001”. Participación especial en el Seminario “ Francia, España, Italia y Chile: experiencias de descentralización y desarrollo regional”. En Valparaíso los días 27 al 29 de junio de 2001. Página 71.

¹⁸ Reformada por Ley Constitucional N°3, de 18 de octubre de 2001. Publicada en la Gaceta Oficial N° 248 de octubre de 2001.

¹⁹ Se presenta en el art. 116 una situación especial, regiones que por ser periféricas se les otorga un estatuto especial con una mayor extensión de competencias en cuanto a las materias y al poder legislativo que se les atribuye, junto a una mayor autonomía financiera y una tutela constitucional más extensa.

²⁰ Baralgi. Op. Cit. Página 72.

La Constitución presenta un tratamiento bastante acabado de la materia regional en los artículos correspondientes, donde aparecen tratados temas tan específicos como la actuación de las autoridades de la región, pero también hace mención expresa a una cantidad de materias que deberán ser reguladas por leyes de la república como son, la forma en que se harán las delegaciones de facultades por parte de las regiones, la autonomía financiera, el patrimonio y el dominio de cada región, sistema de elección de las autoridades y otras, sin especificar a que categoría de leyes se entregan.

No se trata en este título tan extensamente a las otras entidades territoriales, se establece en el art. 128 que las provincias y los municipios son entidades autónomas, en el sentido que las leyes de la república fijan sus funciones respectivas, aun cuando la última reforma constitucional se inspira en la concepción que el ordenamiento italiano se debe conducir como en verdadero "estado de las autonomías", en cuyo ámbito, regiones, provincias y ayuntamientos se encuentren en un mismo plano, con un reconocimiento constitucional de sus competencias. Como ejemplo de esto tenemos la ley N° 59 por la cual hoy en día la mayor parte de las funciones administrativas se ejercen al nivel de ayuntamiento.

La repartición constitucional de competencias legislativas entre el Estado y las regiones la realiza el art. 117, al establecer las materias que son de legislación exclusiva del Estado, tales como la política extranjera y las relaciones internacionales, la inmigración, la seguridad del Estado, la moneda, la legislación electoral, la protección del medio ambiente, entre otras, por tanto, cada región dictará normas legislativas en las materias que no se incluyan en este listado, dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, con tal que las normas no se opongan al interés nacional ni al de otras regiones, reservando cada región, la competencia legislativa en las restantes

materias. Se invierte el principio con relación al antiguo texto constitucional que operaba basándose en el criterio de inclusión para la potestad legislativa de la región, en la actualidad le corresponden a la región todas las competencias legislativas que no estén expresamente reservadas al Estado²¹.

Su mayor competencia legislativa es la de dictar su Estatuto Regional, relativo a los principios fundamentales de organización y procedimiento de formación de actos normativos regionales según art. 123, los que hoy en día sólo requieren de aprobación del Consejo Regional, siempre que se encuentren en armonía con la Constitución.

Dentro de este sistema se cuenta con un aparato jurisdiccional para la solución de controversias en materia de distribución de competencias, ya que se establece en el art. 127, que en caso que el consejo regional apruebe una ley que se considere, por parte de gobierno central, que excede de sus competencias, o bien que ésta se opona a los intereses nacionales o de otras regiones, podrá el gobierno central recurrir al Tribunal Constitucional.

En cuanto a las autoridades regionales, la región cuenta con un Consejo Regional que ejerce las potestades legislativas y reglamentarias. También existe una Junta Regional que corresponde al órgano ejecutivo de la región, cuyo Presidente es el representante de la región, promulga las leyes y reglamentos regionales y dirige las funciones administrativas delegadas por el Estado a la región; es elegido por sufragio universal directo desde el año 2000, y es quien nombra y remueve a los miembros de la junta, salvo que el Estatuto Regional disponga otra cosa. Existe también un Comisario de Gobierno que es un representante del gobierno central y que supervisa las funciones administrativas ejercidas por el estado y las coordina con las ejercidas por la región, según dispone el art. 124.

²¹ Baraldi. Id. Página 84.

2.2 Francia.

La Constitución de Francia entrega a su Título XII denominado "De las Colectividades Territoriales", la regulación básica en materia de ordenamiento territorial, pues todo lo demás relacionado con esta materia es entregado a la ley, al establecer el art. 72 que cualquier otra colectividad territorial debe crearse por ley, como ocurre con la región, que no tiene reconocimiento constitucional, sino sólo legal. En su mayoría los artículos que componen este título se limitan a establecer las condiciones para la regulación de los territorios de ultramar. Se establece en su art. 73 que las colectividades se administran libremente por medio de Consejos elegidos y en las condiciones previstas por las leyes.

Francia es un Estado Unitario en el que a través de la Ley 82-213 de 2 de marzo de 1982, y otras leyes de descentralización que la han modificado en los años siguientes, se produce una reforma bajo el principio general de la libre administración de las colectividades territoriales, donde el poder central transfiere algunas competencias a los entes territoriales, como la elección de dirigentes para garantizar su autonomía y la obligatoriedad de transferir los recursos necesarios ante cualquier traspaso de competencias. Pero la descentralización no ha transferido al nivel local, ni competencias legislativas, ni poderes de gobierno.

Entre las unidades territoriales que se superponen, debemos distinguir aquellas que son "colectividades locales", administradas por una cámara elegida, de aquellas que son "circunscripciones administrativas", que sirven de base para llevar a cabo los servicios del Estado.

Constitucionalmente²² las colectividades territoriales de Francia son el Municipio, el Departamento y los territorios de ultramar. En cambio, la organización

²² Constitución Política de Francia. Art. 72 inc.1º Título XII "De las Colectividades Territoriales", de 4 de octubre de 1958, reformada por referéndum el 24 de septiembre de 2000. Fuente: www.france.diplomatie.fr/france/es/instit/0.5html

administrativa abarca tres niveles: el Municipio, el Departamento y la Región, que son circunscripciones administrativas del Estado y entidades territoriales descentralizadas. Desde el punto de vista jurídico, una entidad descentralizada es una persona moral de derecho público, dotada de competencias propias y de cierta autonomía con respecto al poder central. A estas colectividades se suman los territorios de ultramar y las entidades territoriales de estatuto particular²³.

La región, creada en 1955 para servir de marco a la ordenación territorial, se convirtió en entidad territorial o colectividad local en 1982, es también una circunscripción administrativa situada bajo la autoridad del Prefecto regional o Intendente, representante directo del poder central. En su calidad de colectividad territorial cuenta con un Consejo Regional como órgano deliberante, con miembros elegidos en votación proporcionada, a cuyo frente se encuentra el Presidente del Consejo elegido por los consejeros, y a quien corresponde la autoridad ejecutiva de la región. El Consejo Regional conduce la política de la región en materia de desarrollo económico (apoyo a la creación y desarrollo de nuevas empresas), ordenación del territorio (planeamiento, transporte, vivienda, medio ambiente y equipamientos públicos) y formación profesional (construcción y mantenimiento de liceos, equipamientos y programas de capacitación profesional).

Posee la región amplias potestades administrativas en materias de desarrollo social y cultural, junto con el deber de dar aplicación a las leyes del estado. Las principales competencias de la región son: los edificios y el funcionamiento de los establecimientos de enseñanza secundaria de segundo ciclo (liceos), el transporte, la ordenación del territorio, el desarrollo económico, la negociación con el Estado y la puesta en funcionamiento del "contrato de plan Estado - Región" y la formación profesional.

Los Departamentos han pasado de ser entidades territoriales semidescentralizadas a una entidad territorial de pleno derecho, desde 1982.

²³ París, Marsella, Lyon, Córcega, Mayotte y Saint-Pierre-et-Miquelon.

Gobernadas por el Prefecto o Gobernador designado por el Gobierno Central, pero sin poder ejecutivo. Su autoridad ejecutiva es el Presidente del Consejo General, quien prepara y ejecuta las decisiones del consejo, representa al departamento ante la justicia, dirige la administración departamental, ejerce los poderes de policía y de control de la circulación de carreteras departamentales. En general, los departamentos son competentes en materia de equipamiento rural, de ayuda y de acción social, de transporte escolar, de vialidad interdepartamental, de puertos de comercio y de pesca, transporte escolar, gestión de los liceos, deporte, cultura y de los comités departamentales del turismo.

La unidad territorial básica es el Municipio, conformado por el Alcalde que posee poderes como órgano ejecutivo de ésta, el alcalde es elegido por el consejo y representa al Estado en la comuna; para ciertas materias se encuentra bajo el control del Consejo Municipal, quien es el encargado de aprobar las grandes orientaciones de la política municipal, el presupuesto, administrar los bienes comunales y definir el funcionamiento de la administración comunal. Las competencias propias de la municipalidad se han extendido a la esfera económica y social, se ha convertido en un actor importante en la política de lucha contra desempleo y del desarrollo de nuevas actividades.

2.3 Estados Unidos.

Nos encontramos con un sistema de gobierno muy distinto, pues estamos ante un Estado Federal. Desde sus inicios como Unión de Estados, se sostiene que la Constitución norteamericana prevé un Gobierno nacional muy limitado, que los Estados delegaron parte de sus facultades soberanas al Gobierno Federal, pero que mantienen otras de gran importancia²⁴ V.g. cada uno de los 50 estados

²⁴ Katz. Ellis "El Federalismo Norteamericano, pasado, presente y futuro". Página única, año 2002. Fuente: www.usinfo.state.gov/español/eva/poli.htm

conserva el derecho de dirigir su propio sistema educativo, de otorgar licencias a los médicos y otros profesionales, de ofrecer protección policiaca a sus ciudadanos y de dar mantenimiento a sus carreteras²⁵.

El Gobierno Federal marca hoy en día limites a los gobiernos estatales en torno a lo que pueden hacer, pero por otro lado les entrega poderes propios, y no podría ser de otra forma, ya que la Constitución de 1789 establece que el Gobierno Federal sólo tiene los poderes que ella le confiere y que los demás pertenecen a los Estados. Por esto la 10ª Enmienda cuyo texto establece " Los poderes que la Constitución no ha delegado a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados o al pueblo"; fue incluida para calmar a aquellos que temían la absorción de los Estados por parte del Gobierno Nacional, pero no con el ánimo de marcar una línea entre las facultades correspondientes a la Federación y la correspondiente a los Estados²⁶. Para el autor David Shapiro²⁷ el objeto principal de la décima enmienda fue, más bien, enfatizar que el Gobierno nacional no tenía poderes absolutos. La letra de la disposición lleva a pensar que elaboraron esta norma, por que no querían un sistema "rígido" de distribución de competencias en su sistema de federalismo y que, por el contrario, pretendían otorgar cierta flexibilidad al sistema, siguiendo una formula de exclusión. La Corte Suprema aplicó por años una interpretación que pretendía fijar una línea clara entre las atribuciones de los Estados y la Federación, pero este criterio varió a partir de los años treinta²⁸ estableciendo que la décima enmienda no protege a los Estados del ejercicio de una facultad efectivamente otorgada al Gobierno Federal.

Así, de acuerdo a la Constitución, la Federación tiene todos los poderes que le han sido delegados, pero no determina en toda su extensión qué poderes le han

²⁵ Autor desconocido. "Sistema político de Estados Unidos de América". Página 1, año 2002. Fuente: www.usinfo.state.gov/espanol/eva/poli.htm

²⁶ Serna de la Garza, José María. " Federalismo y sistemas de competencias legislativas". Página única, año 2002. Fuente: www.usinfo.state.gov/espanol/eva/poli.htm

²⁷ Información obtenida del artículo de José María Serna de la Garza, citado anteriormente.

²⁸ Confirmado plenamente en 1978 por el Caso National league of Cities vs. Uesery.

sido delegados. Además a parte de las facultades explícitas, la Constitución en el art. 1º en su fracción XVIII, sección 8ª, acepta que el Congreso General ejerza facultades "implícitas"²⁹.

Entre el Congreso General y los Congresos locales, se presentan "Facultades Concurrentes" cuando ambos tienen facultad para legislar en una misma materia, que sería correlativo a la interpretación que propone que el Congreso posee dos tipos de Facultades: exclusivas y no exclusivas, y es en estas últimas donde se daría la concurrencia.

Para resolver los conflictos entre los Congresos locales y el general, la Corte Suprema ha desarrollado la Teoría del Desplazamiento, por la cual en las materias en que se dan facultades concurrentes el derecho federal desplaza o suplanta al derecho local. Esta teoría es justificada por la mayoría de sus seguidores a través de la cláusula de Supremacía Constitucional, otros en cambio, encuentran su justificación en la cláusula de Poderes Implícitos.

Por último, respecto de la décima enmienda podemos hacer notar que el poder que no es delegado a la federación se entiende reservado a los Estados o *a/ pueblo*; esto último hace pensar en una expresión de la Teoría de la Soberanía Popular, por lo que todo poder proviene del pueblo, el que conserva todos los derechos o facultades que no delega.

La Constitución no se refiere al autogobierno de los Estados, ya que esto queda a cargo de cada uno de ellos, siempre que respeten los derechos civiles de sus ciudadanos. Por tanto el Gobierno estatal, a través de su Constitución, define sus estructuras, fija sus competencias y quién estará a cargo de los gobiernos locales³⁰. Algunos Estados funcionan como si fueran federaciones de sus

²⁹ Autoriza al Congreso a "Expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los anteriores poderes y todos los demás poderes depositados por ésta Constitución en el Gobierno de los EEUU, o en cualquier departamento o dependencia de él".

³⁰ Katz. Ellis, "Estudio del Autogobierno local de los Estados Unidos". Página 1, año 2002. Fuente: www.Usinfo.state.gov/journals/itdhr/0497/ijds/katz.htm

comunidades locales, en cambio otros están básicamente centralizados y controlan minuciosamente las operaciones de sus comunidades locales.

Pero esto no quiere decir que el Gobierno Federal no tenga influencia sobre el gobierno estatal, V.g. la Constitución Federal prohíbe a los gobiernos estatales y locales usurpar los derechos civiles y las libertades de sus residentes, promulgar leyes que discriminen a los ciudadanos de otros Estados y establecer políticas fiscales y regulatorias que pongan en situación de desventaja a empresas de otros Estados.

Los Condados, que son subdivisiones del Estado tienen como funciones - según su composición demográfica - la administración judicial, la seguridad pública y la organización de las elecciones, extendiéndose en los últimos años a sectores como: la salud pública, las bibliotecas, los colegios técnicos y comunitarios y la protección medioambiental. Por su parte, los pueblos originariamente estaban encargados del mantenimiento de las carreteras y actualmente desempeñan una serie de funciones de gobierno, como las de policía y de protección de los incendios, recogida de basura, zonificación y aprovechamiento de suelo, recreo y desarrollo económico.

Las Ciudades son pequeñas corporaciones municipales que funcionan con arreglo a los estatutos del Estado y cuyos poderes han de interpretarse restrictivamente. Actualmente muchos de los Estados tienen algún tipo de disposición constitucional de autogobierno, y con arreglo a la mayoría de estas disposiciones, la comunidad de una Ciudad redacta y adopta disposiciones que actúan como una especie de constitución de la Ciudad.

2.4 Alemania.

Alemania es un Estado Federal, calificado por el art. 20 de su Ley Fundamental como Democrático y Social, que se caracteriza también por ser un federalismo de ejecución, ya que la mayoría de las potestades legislativas corresponden al Gobierno Central, mientras que las administrativas corresponden a los Länder o Estados. Además es un federalismo cooperativo, ya que logra un equilibrio entre la total demarcación de responsabilidades y la concentración de fuerzas en el Estado Federal³¹.

La Ley fundamental alemana realiza un tratamiento bastante acabado de la distribución de competencias entre los Länder o estados y la federación en diversos capítulos de ella. Según el art. 30 del Capítulo II "De la Federación y de los Estados regionales"³²; a los Länder corresponde el ejercicio de las competencias estatales y el desempeño de las tareas de la misma índole, y en caso que la ley constitucional no contenga o autorice ninguna otra clase de regulación, se utiliza un criterio de exclusión para determinar qué competencias le corresponden a los Länder, ya que disponen de la potestad legislativa, siempre que la Ley Fundamental no disponga otra cosa. Complementando, en el artículo siguiente, que el derecho federal prevalecerá sobre el derecho de los estados, por tanto en el sistema germánico la mayoría de las potestades legislativas corresponden a la Federación, ya que según el art.50 los estados "cooperan" en la legislación y la administración federal a través de Consejo Federal, así, en el art. 70, se establece que los Estados tendrán derecho a legislar en la medida que la Constitución no confiera potestades legislativas a la Federación, arrancando de esta norma el principio de legislación exclusiva y legislación concurrente. Habrá

³¹ Jiménez Blanco. Antonio. "La relación de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985. Páginas 37 a 40. Fuente: www.usinfo.state.gov/espanol/eva/poli.htm

³² Ley Fundamental para la República Federal Alemana o Ley de Bonn, 23 de mayo de 1949. Fuente: Bases de datos políticos de las Américas.

por tanto una legislación exclusiva de la Federación y una legislación concurrente; en el ámbito de la legislación exclusiva de la Federación, los estados sólo tendrán competencia para legislar cuando y en la medida que una Ley Federal les haya autorizado para ello; en cambio, en el ámbito de la legislación concurrente, los estados tendrán competencia para legislar mientras que la Federación no haga uso de su derecho a legislar, y la Federación tendrá derecho a legislar en tanto exista necesidad de un ordenamiento legislativo federal, porque que el asunto no puede ser eficazmente regulado por el Länder o porque requiere la unificación de criterios.

En el art. 73 se demarcan las materias que son de legislación exclusiva de la Federación, entra las que se cuentan: asuntos exteriores, defensa, nacionalidad, moneda y cambio, correos y telégrafos, propiedad intelectual, colaboración entre Federación y estados en materias que en el se enumeran, y otras; mientras que el art. 74 y 74 a), dispone cuales serán las materias de legislación concurrente, como ciertas ramas del derecho, el registro civil, la protección del patrimonio cultural, la nacionalidad en el ámbito de los estados, la regulación de las ayudas a la enseñanza y el fomento de la investigación, el fomento de la producción agraria y forestal, y otras tantas, completando un total de 24 numerales. El art.57 dispone las materias sobre las que la Federación puede dictar leyes marco.

En el Capítulo VIII a) se contienen dos artículos, 91 a) y b) que tratan de las tareas comunitarias, en las que la Federación cooperará con los Länder por la importancia que revisten para el conjunto, tales como la ampliación y construcción de escuelas técnicas superiores, incluyendo clínicas docentes, mejora de la estructura económica regional, mejora de las estructuras agrarias y de la protección de costas; las que se regularan por ley federal pero con acuerdo del Consejo Federal.

Por su parte el art. 80 entrega a los gobiernos regionales la posibilidad de ser autorizados por ley para dictar ordenanzas, siempre que la ley haga constar el alcance, contenido y finalidad de la autorización, debiendo la ordenanza especificar su fundamento jurídico.

En materia administrativa, el art. 83 expone que los Estados ejecutarán las Leyes Federales como asunto propio, en cuanto la Ley Fundamental no disponga otra cosa, ejerciendo el Gobierno Central supervisión sobre la ejecución. Por tanto tiene tal atribución, no sólo en la ejecución de su propia legislación, sino también en la ejecución de las leyes estatales, respecto de lo que podemos decir que la federación y los Estados sufragan por separado los gastos que provienen de la realización de sus tareas. Además en caso que un Länder actúe por encargo de la Federación, deberá ésta sufragar los gastos resultantes, ya que establece la Constitución en su art. 109, que la federación y los Estados serán autónomos y recíprocamente independientes en su economía presupuestaria.

2.5 España.

Con una forma de Estado que posee rasgos de Estado unitario de carácter regional y de Estado federal clásico, el Estado de las Autonomías contiene un reconocimiento y una garantía a las nacionalidades y regiones que forman parte de su territorio, sin contraposición al principio de unidad de la nación española.

Este modelo encuentra su consagración constitucional en el Título VIII de la carta Magna, denominado "De la Organización Territorial del Estado", por el cual España se divide en Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), Provincias y Municipios.

En la Constitución Española de 1978, no se encuentra establecida la cantidad de CCAA, ya que en su art.143 existía la posibilidad que las provincias limítrofes con

características similares, los territorios insulares y las provincias con entidad histórica, accedieran a un autogobierno, por tanto no se podía establecer un número cerrado de CCAA antes de saber cuantas provincias responderían a este llamado. Se contienen en la norma fundamental dos posibles formas de constituir una CCAA, la llamada "vía rápida" del art. 151, que permite asumir desde el principio el nivel máximo de competencias; y la "vía lenta" del art. 143 en cuyo caso la CCAA sólo puede asumir en un principio algunas competencias, necesitando un periodo de consolidación de cinco años para alcanzar el nivel máximo de competencias asumibles.

Tampoco se encuentra en la Constitución un marco competencial rígido y obligatorio- las materias son la pieza clave de la distribución de competencias³³- y se limita a establecer en su art. 148 un marco de competencias que las CCAA podrían asumir, entre las que se cuentan la organización de sus instituciones de gobierno, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, las obras públicas de interés de la CCAA en su propio territorio, la agricultura y ganadería, la gestión en materia de protección del medio ambiente, el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, la enseñanza de la lengua de la comunidad; entre otras. Concluye esta norma estableciendo que después de cinco años podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149, esto es, a través de una reforma de los estatutos, pues según el art. 147 N^o2 las competencias asumidas y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes, deben contenerse en los estatutos de la CCAA.

Por su parte el art. 149 contiene otras competencias que se reservan al ejercicio exclusivo por parte del Estado, tales como: la administración de justicia, la defensa y las fuerzas armadas, las relaciones internacionales, la nacionalidad, inmigración y emigración, la legislación en las materias que menciona, el régimen

³³ Viver I Pi-Sunyer. Carlos " Materias competenciales y Tribunal Constitucional", Ariel Derecho, Barcelona, 1999. Página 13.

aduanero, hacienda general y deuda del Estado, obras públicas de interés general, entre otras tantas. En su numeral 3º el art. 149 establece que las materias no expresamente atribuidas al gobierno podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos estatutos y las no asumidas por estos, volverán a manos del Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, y concluye afirmando que el derecho estatal será, en todo caso, supletorio al derecho de las CCAA. En virtud del art. 150 Nº2 el Estado puede transferir o delegar en las CCAA facultades correspondientes a materias de su titularidad, siempre que sean susceptibles de tal transmisión o delegación, además según su numeral 3º el Estado podrá dictar, según lo determinen como necesario las Cortes Generales, leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las CCAA.

Lo anterior deja una ventana abierta para el traspaso y la asunción de nuevas competencias por parte de las comunidades, ya sea que éstas a través de sus estatutos asuman competencias que no habrían considerado antes o bien, que las reciban del Estado a través de delegación o transferencia.

Conforme a lo anteriormente expuesto, cada CCAA debe poseer un Estatuto de Autonomía como norma básica donde se regule su organización interna y que contenga además el conjunto de competencias en las que pueden actuar y desarrollar sus políticas³⁴.

El Gobierno de la comunidad se ejerce a través de un Parlamento Autonómico elegido por sufragio universal y cuya principal función es la aprobación de leyes y el control de la acción del Gobierno Autonómico, debiendo elegir al Presidente de la Comunidad que ejercerá funciones ejecutivas y que estará al frente del Gobierno y será presidente del Consejo de Gobierno, que ejercerá funciones administrativas y ejecutivas. Por otro lado un Delegado nombrado por el gobierno

³⁴ Art. 152 Constitución Política de España. 1978. Fuente: Base de datos políticos de las Américas.

central, dirigirá la administración del Estado en el territorio de la Comunidad y la coordinará con la administración de ésta (art. 154).

Por otra parte la Constitución también consagra la autonomía para la gestión de sus propios intereses de los entes locales, es decir, provincias y municipios, los que actúan en materia tales como urbanismo o servicios locales, aun que sin capacidad legislativa. Mediante el Pacto Local de 1998 serán las CCAA las que atribuirán funciones y competencias sobre asuntos y materias propias del ámbito local, impulsando pactos locales en sus territorios.

2.6 Colombia

De acuerdo a su Constitución³⁵, "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, *con autonomía de sus entidades territoriales...*"³⁶.

Por su art. 286 son entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas³⁷, pero además se establece que fuera de la división del territorio, habrá las divisiones que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios de cargo del gobierno. Como podemos observar, el departamento sería la entidad de mayor envergadura después del Estado, pero también se contempla en la ley fundamental colombiana la creación de regiones (art. 306), las que se conciben como entes administrativos y de planificación con personalidad jurídica, autónoma y patrimonio propio, cuyo objeto principal es el desarrollo económico y social de su respectivo territorio, éstas se conforman por la unión de dos o más departamentos, mediante un procedimiento establecido en la norma constitucional.

³⁵ Art. 1º Constitución Política de Colombia, 6 de julio de 1991, reformada en 2001. Fuente: Base de datos políticos de las Américas.

³⁶ Cursiva es nuestra.

³⁷ Estos se encuentran regulados en la Constitución Política de Colombia, en el Capítulo V "Del régimen especial", en los arts. 329 a 331.

Según el art.287 los entes territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y las leyes, pudiendo gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, además de participar en las rentas nacionales.

El artículo siguiente establece que una ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, pero cabe hacer presente que tal ley aun, a casi once años de la expedición de la Constitución, no ha sido dictada, pues las fuerzas políticas colombianas no han llegado a consenso, actualmente se encuentra presentado un proyecto³⁸, de acuerdo al cual las competencias se distribuirían entre los entes territoriales y la Nación bajo un criterio de inclusión, ya que se establecería un listado de materias en que sería competente la Nación y otro en que serían competentes los entes territoriales.

Bajo la Constitución, los departamentos tendrán que ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes, entregando también a una ley lo relacionado a la fijación de atribuciones de éstos³⁹. La ley podrá tener un trato diferencial respecto de los departamentos y delegar atribuciones propias de organismos o entidades públicas nacionales, en consideración a la necesidad de mejorar la administración y la prestación de servicios. Sin perjuicio de lo anterior, Colombia presenta una descentralización administrativa en la medida que se otorga al Departamento, la administración en las materias que se le encomiendan,

³⁸ Proyecto de ley N° 04/01 Senado de Colombia. Recepcionado el 26 de julio de 2001.

³⁹ En virtud del Capítulo V de la Constitución colombiana. "Del régimen especial", art. 322, Santa Fe de Bogotá tiene un régimen especial como distrito capital, conforme al cual su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios, esto es el Capítulo III "Del régimen municipal" y las leyes respectivas.

relativas al presupuesto anual, designación de ciertos funcionarios y la vigilancia de la gestión departamental.

En materia de autoridades observamos que en cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular denominada Asamblea Departamental, la que actuará a través de ordenanzas en una serie de materias contenidas en el art.300; habrá también un Gobernador jefe de la administración seccional, representante legal del Departamento, y además agente del Presidente de la República, que tendrá a su cargo tareas como el mantenimiento del orden público, la ejecución de la política económica general, cuyas atribuciones se encuentran contenidas en detalle en el art. 305.

Finalmente y como novedad, la Constitución dispone que las entidades territoriales pueden contratar crédito externo y emitir títulos y bonos de deuda pública.

2.7 Chile.

Estado unitario⁴⁰ que para su Gobierno y Administración se divide en Regiones, Provincias y Comunas⁴¹.

El sistema de distribución de competencias de Chile, como ya se expuso, se encuentra establecido en la LOCGAR N°19.175, donde se exponen las materias sobre las que deberá actuar el GORE. En la Constitución no se trata las materias propias de éstos, sino que sólo se dispone a grandes rasgos que el GORE tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región, que al intendente le corresponderá la coordinación, supervigilancia y fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las

⁴⁰ Constitución Política de Chile. Op. Cit. Art. 3.

⁴¹ Constitución Política de Chile. Id. Art. 99.

funciones administrativas que operen en la región, y que el Consejo Regional será el órgano encargado de hacer efectiva la participación ciudadana, entregando sus atribuciones a la LOCGAR.

Por mandato del art. 100 de la CPR, el GORE está a cargo del Intendente, quien actúa como representante del Presidente de la República y es el encargado de la función de Gobierno interior de la Región. La Administración Superior de la región en tanto, reside en el GORE, órgano que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio (es éste quien cuenta con la personalidad jurídica y no el ente territorial como en el caso de las Municipalidades), y que se compone por un Consejo Regional, integrado por consejeros elegidos indirectamente, y por el Intendente, quien actúa como Presidente del Concejo y como Ejecutivo del GORE.

La función administrativa que le compete al GORE, es la regional, por lo que debe ejecutar la ley nacional y su reglamentación interna, cuenta para esto con unidades técnicas a cargo del Intendente en su calidad de ejecutivo del GORE.

2.8 Diferencias y similitudes con los sistemas estudiados

En palabras de Humberto Nogueira⁴² las regiones necesitan pasar de Regiones - objetos, dominadas centralmente -, a Regiones - sujetos, independientes y autodeterminadas -, lo que en nuestro país se ve muy distante, no así en países como Italia y Francia que aun siendo Estados, regional el primero y unitario el segundo, avanzan hacia una descentralización más completa, con regiones gobernadas por autoridades autónomas, representativas de los intereses regionales y capaces de negociar con el gobierno central, junto con una capacidad gestidora de leyes en materias de su competencia.

⁴² Nogueira, Humberto. "Breve comentario del Proceso de descentralización regional". Participación en el seminario " España, Francia, Italia, Chile: experiencias de descentralización y desarrollo regional", realizado en Valparaíso 27 al 29 de junio de 2001. Subsecretaría de Desarrollo Regional, Página 180.

Sin lugar a dudas, lo más importante que podemos evidenciar dentro de los casos estudiados, es que existen dos clases de sistemas para tratar la distribución de competencias entre los gobiernos centrales y los regionales. Una primera clase es aquella en que la Constitución contiene normas que regulan esta repartición de competencias de manera extensa, como es el caso de la Constitución de Italia y de Alemania, es decir, sin dejar más que lo específico a la ley, o a los estatutos en los casos en que son éstos los que deben regular las competencias de la región.

En relación con lo anterior, la Constitución, al establecer el catálogo de competencias, puede utilizar un criterio de inclusión o de exclusión, ya sea que en ella se contenga un listado de atribuciones que se reservan al Estado nacional o central, o bien que contenga las que quedan fuera de su poder y que por ende se tendrán como competencias regionales, entendiéndose todas las demás, dentro de la esfera de competencias del Gobierno Central o Federal en su caso. En el caso de España se presenta una mezcla de ambos sistemas, al exponer la Constitución Española en su art. 148 las competencias que las comunidades podrán asumir, mientras que el art. 149 enumera las que tendrá el Estado, dejando en su tercer inciso una cláusula de exclusión disponiendo que todas las facultades no concedidas al Estado podrán ser asumidas por las comunidades, y que *las no asumidas por éstas se entenderá que vuelven al Estado*.

Un segundo sistema es a la inversa, es decir, la Constitución sólo entrega los márgenes generales de la distribución de competencias entre el Estado central y los entes territoriales, siendo este el caso de la Constitución de Francia, Estados Unidos y la nuestra, otorgando mandato a leyes posteriores para que regulen las materias más específicas o como en el caso de EE.UU., dejando a cada Estado la libertad para definir su estructura y fijar sus competencias, siempre que se respeten las que la Constitución federal reserva al Estado federal.

La opción que cada Estado toma al elegir un determinado sistema de distribución de competencias, se debe a que para todo Estado, es más difícil reformar una Constitución que una ley, por lo que algunos optan por “atar constitucionalmente” las competencias de cada parte, regulando de manera explícita las competencias de cada región, y del Estado central o federal en su caso. Otros en cambio, prefieren dejarlas en una situación susceptible de rápida modificación de acuerdo al cambio de las circunstancias y por tanto, optan por que la distribución de competencias sea hecha por ley, como en los casos de Chile y Colombia.

Paralelo a lo anterior, podemos observar como los países estudiados pueden optar entre dos formas de realizar su división territorial, una de ellas es haciéndola coincidir con la división administrativa, es decir que una determinada extensión territorial posea a la vez las calidades de ente territorial y de circunscripción administrativa, como ocurren en Chile; y una segunda opción, está en el separar lo que es el ente territorial de lo que es la división administrativa, como lo que ocurre en los casos de Francia y Colombia, que no reconocen a la región como una colectividad territorial en el caso de la primera, o como entidad territorial, en el caso de la segunda, ya que en ambos casos la región surge como una unión de departamentos para la gestión administrativa, aunque podemos decir que en el caso de Francia, ésta está tomando cada día más forma de colectividad territorial, por el reconocimiento que le han otorgado las nuevas leyes de descentralización.

Por su parte, se contrapone a la experiencia nacional la autosuficiencia o independencia que presentan algunos de sus equivalentes territoriales en derecho comparado, donde en el mayor número de casos se plantea constitucionalmente que cualquier traspaso de competencias del Gobierno central hacia la región, debe ir antecedido por un traspaso de recursos. Por otra parte, no se presenta en nuestro país ni en ninguno de los estudiados, excepto Colombia, la capacidad

constitucional del ente territorial de contratar créditos, emitir títulos y bonos de deuda pública, lo que implica un amplio reconocimiento de autonomía, al menos en materia financiera para el ente, tal como lo declara la Constitución Colombiana entre sus normas.

Es necesario precisar que la estructura de las autoridades, difiere en la mayor parte de los casos analizados, donde la función legislativa de la región está a cargo de un Consejo o Asamblea de elección popular (teniendo en cuenta que sólo algunos de estos entes territoriales poseen potestad legislativa), mientras que en otros casos como el nuestro, el Consejo Regional, aunque se presenta como órgano *normativo*, resolutivo y fiscalizador, su actuación es básicamente administrativa como ente participativo de la aprobación de proyectos y de la "decisión de la inversión regional". Mientras la función ejecutiva de la región es realizada en la mayor parte de los casos analizados, por una autoridad independiente del Gobierno central, en su mayoría también Presidente del Consejo o Asamblea, elegido en forma directa o indirecta, pero no nombrado por el Gobierno central. En Chile la figura del Intendente asociada a la del Presidente de la República se acerca más a una desconcentración real que a una descentralización regional; esto es comparable al caso del Comisario de Gobierno Italiano, al Prefecto o Gobernador departamental de Francia, al Delegado de Gobierno de España, con la diferencia de que éstos cumplen un papel de coordinación entre la administración central y la regional, pero no cumplen además un rol de Gobierno y/o administración de la Región; similar al caso del Intendente Chileno, se presenta el caso del Gobernador Departamental de Colombia, quien cumple también un doble rol, ser jefe de la administración seccional y agente del presidente de la República.

Por último, en nuestro país se evidencia una falta de participación y control de la comunidad, así como de consultas ciudadanas en el ámbito regional, que en

países europeos sí se contemplan, sobre todo en materia de adopción de Estatutos en aquellos entes con capacidad legislativa y de autodeterminación.

Para finalizar, diremos que en opinión de Osvaldo Oelckers⁴³, una mayor democratización debe traer como consecuencia un impulso descentralizador, no sólo en el marco jurídico de organización, sino una mayor autonomía en la toma de decisiones y una mayor redistribución y autonomía en el manejo de los presupuestos regionales. Todo lo anterior es aquello de lo que Chile prescinde, y lo que necesitamos para poder hablar de una descentralización mas real y acorde con el resto de procesos descentralizadores analizados en el presente punto, pero no podemos desconocer que ello es un proceso paulatino, pero siempre en desarrollo.

3. Análisis de las funciones y atribuciones en la LOCGAR

3.1 Los conceptos de función y atribución en la LOCGAR

a) La función en la LOCGAR.

Si bien la LOCGAR en su capítulo II reconoce al GORE funciones generales en el artículo 16 y especiales en los artículos 17, 18 y 19; no es consecuente con la opinión de nuestra doctrina nacional, en el sentido de entender a las funciones como "materias". Por el contrario, en nuestra ley las funciones especiales fueron *divididas* en sectores materiales, pero no se traducen en materias propiamente tales.

De esta manera, al identificar las funciones generales y especiales *dentro de cada materia*, incurre en el error de enumerar una serie de disposiciones redactadas de tal forma, que aparecen más bien como objetivos generales y

⁴³ Oelckers. Op. Cit. Página 219.

específicos, sustentados en fórmulas verbales como establecer, promover, fomentar etc. La confusión evidenciada no es menor, considerando que una función o materia, jamás se identifica con una acción. V.g. "Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos en la región, con las degradaciones territoriales correspondientes" (Artículo 17 letra a), dicha función así redactada, aparece muy similar a una atribución, en el sentido que ambas incorporan fórmulas verbales alusivas a acciones. Lo anterior no solo se traduce en imprecisiones y vaguedades terminológicas, sino aun más grave, en la inclusión de atribuciones dentro de las disposiciones que identifican a las funciones, como es el caso las letras b) y c) del artículo 16 "Resolver recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y aquellos que procedan de acuerdo al artículo 73" y "Decidir la destinación a proyectos de los recursos provenientes de programas de inversión sectorial de asignación regional". Ambas supuestas funciones, lejos de abordar un tipo de asunto o un genérico campo de acción, propio de una función, evidencian potestades específicas y bien determinadas para el ejercicio de una función más global, que como correctamente señala Hernández Olmedo⁴⁴, es la "administración y ejecución del presupuesto de inversión pública regional", por lo que su inclusión rompe la armonía conceptual que tienen las demás funciones descritas en el artículo 16.

b) La atribución en la LOCGAR.

El ya mencionado capítulo II de la LOCGAR, reconoce la existencia de atribuciones o "potestades" con que cuentan los Gobiernos Regionales y en su Art. 20 específicamente señala que el GORE cuenta con atribuciones para el cumplimiento de sus funciones, enumerándolas detalladamente. Por su parte, y

⁴⁴ Hernández Olmedo, Op. Cit. Página 59.

aunque la ley no lo señale expresamente, los artículos 24 y 36 regulan las atribuciones de que están investidos los órganos del GORE.

Todas estas atribuciones, al igual como ocurre con las funciones, aparecen redactadas bajo fórmulas verbales como "aprobar, adquirir, proponer etc." lo que no parece del todo preciso considerando que la atribución constituye una potestad o una "habilitación" para la acción y no una acción propiamente tal. Con todo, resulta mucho más adecuado que en el caso de las funciones, pues como ya sabemos, será a través de esta habilitación que el GORE podrá "hacer," por lo que su vinculación con la acción es natural y estrecha.

c) Problemas terminológicos en la determinación de funciones y atribuciones en la LOCGAR.

Casi para ninguno de los autores que conforman nuestra doctrina administrativa nacional⁴⁵, es ajeno el problema de las confusiones terminológicas de que adolece nuestra LOCGAR al clasificar las funciones y atribuciones con que cuenta el GORE. Esto, a diferencia de lo que sucede en materia Municipal (LOCM) donde las atribuciones y funciones están sistematizadas en títulos diferentes, y además redactadas de manera diferente.

Sin embargo en la LOCGAR no existe la misma claridad y precisión, advirtiéndose, según la opinión de muchos autores como Pantoja⁴⁶ Tobar⁴⁷ Hernández Olmedo⁴⁸ una doble confusión:

- Identificar como funciones, y bajo el título respectivo, acciones que son atribuciones.
- Asignar el carácter de atribuciones a fórmulas que evidencian funciones.

⁴⁵ Pantoja. Op. Cit. Página 402. Tobar, "Los Gobiernos Regionales en la Década 1990-2000". Dentro del libro "La Administración del Estado de Chile, decenio 1990-2000". Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Editorial Jurídica Conosur Ltda. Noviembre, 2002. Pagina 286. Hernández Olmedo Op. Cit. Página 59.

⁴⁶ Pantoja Op. Cit. Página 402.

⁴⁷ Tobar, Op. Cit. Página 286.

⁴⁸ Hernández Olmedo Op. Cit. Página 59.

Para salvar este inconveniente Hernández Olmedo propone una nueva manera de identificar y dimensionar el número real de atribuciones con que cuenta el GORE⁴⁹. Para ello responde a la pregunta ¿qué le corresponde hacer al GORE?, de esta manera se identificarán las verdaderas atribuciones. Así mismo la respuesta a la interrogante ¿en qué materias debe actuar el organismo?, nos revelará cuales son las funciones de que estará investido.

Sin perjuicio de ello, y con el objeto de ser coherentes con nuestra línea de argumentación, propondremos preguntas distintivas diferentes para identificar la función y diferenciarla de la atribución.

La pregunta distintiva respecto de la función será ¿la redacción de la disposición corresponde a una materia, identifica un campo de acción? si es así, si la disposición, aun redactada como objetivo, hace referencia al objeto de la competencia, estaremos frente a una función.

Como contrapartida, para resolver si estamos frente a una atribución responderemos a la pregunta ¿se refiere la disposición a una potestad o a un poder que habilite al órgano para actuar dentro de una determinada materia?, si es así, estaremos frente a una verdadera atribución. Dicha atribución no se va identificar necesariamente con una acción como opina Hernández Olmedo, sino que se limitará a "habilitar" al órgano para la acción.

3.2 Distribución de funciones y atribuciones del GORE.

El presente punto de nuestra exposición, tiene por objeto identificar cuales son las verdaderas funciones y atribuciones con que cuenta el GORE, de manera de salvar el inconveniente de la confusión terminológica que hemos evidenciado en nuestra ley.

⁴⁹ Hernández Olmedo Op. Cit. Página 55.

Para esto utilizaremos como parámetro las definiciones que hemos acogido para cada término, vale decir que la función se identifica con la materia, establece un campo de acción, un tipo de asuntos siempre genéricos que el órgano debe realizar, y por su parte, la atribución se identifica con una potestad, con un poder o una habilitación para actuar dentro de una determinada materia.

a) Funciones

De acuerdo a los criterios materiales formulados para identificar las funciones en la LOCGAR, nos detendremos primeramente en la generalidad de la disposición y posteriormente excluirémos toda fórmula verbal que refleje una habilitación concreta para actuar, una potestad. V.g.

Aprobar, diseñar, resolver, evaluar, proponer, ejercer o ejecutar, diseñar, conocer, informar, opinar, adquirir, decidir etc. De ello tenemos que:

□ *Funciones Generales (artículo 16 LOCGAR)*

- Letra f) Emergencias y catástrofes
- Letra g) Cooperación internacional en la región.

□ *Funciones de ordenamiento territorial (artículo 17)*

- Letra a). Sistema de asentamientos humanos de la región.
- Letra b) Programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región.
- Letra c) Protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.
- Letra d) Transporte intercomunal, interprovincial, internacional fronterizo e interregional.

- Letra e) Desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas de la región.

□ *Funciones de fomento de las actividades productivas.(artículo 18)*

- Letra a) Políticas nacionales de

fomento productivo

asistencia técnica

capacitación laboral.

- Letra b) Prioridades de fomento productivo.
- Letra c) Investigación científica y tecnológica.
- Letra d) Turismo.

□ *Funciones de desarrollo social y cultural. (artículo 19)*

- Letra a) Prioridades regionales de erradicación de la pobreza.
- Letra b) Salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación, asistencia judicial.

Sin perjuicio que la letra evidencia indiscutibles funciones, pensamos que sería conveniente tratar cada punto separadamente.

- Letra d) Distribución a municipalidades de beneficios y programas sociales.
- Letra e) Estudios de las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes.
- Letra f) fomento cultural, patrimonio histórico, artístico y cultural, protección y desarrollo de etnias originarias.

b) Atribuciones.

Como ya señalamos en su oportunidad⁵⁰, no aparece del todo inconveniente que las atribuciones aparezcan sustentadas en fórmulas verbales, considerando que mediante la atribución el GORE “podrá hacer”. En consecuencia las expondremos tal y como aparecen redactadas en la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, para identificarlas excluirémos aquellas que incorporan ciertas fórmulas verbales generalistas asociadas a temáticas o sectores, que como señala Hernández Olmedo⁵¹ corresponden más bien a funciones que a atribuciones propiamente tales. V. gr.

Participar, promover, apoyar, favorecer, fortalecer, desarrollar, incentivar, contribuir, fomentar etc.

□ *Atribuciones del artículo 16 (que regula las funciones generales)*

- Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo para la región como así mismo el proyecto de presupuesto regional.(letra a)
- Resolver recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y aquellos que procedan de acuerdo al artículo 73 (letra b) y decidir la destinación a proyectos de los recursos provenientes de programas de inversión sectorial de asignación regional (letra c).
- Dictar normas de carácter general para regular materias de su competencia.(letra d)
- Asesorar a las municipalidades, cuando éstas lo soliciten, especialmente en la formulación de sus planes y programas de desarrollo.
- Ejercer las competencias que le sean transferidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.(letra h)

⁵⁰ 3.1 letra b).

⁵¹ Hernández Olmedo Op. Cit. Página 58.

- Mantener relación permanente con el gobierno nacional, a fin de armonizar el ejercicio de sus respectivas funciones.
- *Atribuciones del artículo 17 (que regula funciones de ordenamiento territorial)*
- Proponer a la autoridad competente la localidad en que deberán radicarse las secretarías regionales ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos (letra f)
- *Atribuciones del artículo 19 (que regula funciones de desarrollo social y cultural)*
- Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión que sean sometidos a la consideración del consejo regional, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto ambiental y social que se efectúen... "(letra c).
- *Atribuciones del artículo 20*
- a) Aprobar y modificar normas reglamentarias regionales.
 - b) Adquirir, administrar y disponer de los bienes del GORE.
 - c) Convenir, con los ministerios, programas anuales o plurianuales de inversiones con impacto regional.
 - d) Disponer, supervisar y fiscalizar obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto.
 - e) Aplicar políticas de estrategia de desarrollo.
 - f) Aprobar planes reguladores comunales e intercomunales

- g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas.
- h) Proponer criterios para distribuir subvenciones y distribuirlas.
- I) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan clara identificación local.

□ *Otras atribuciones del GORE.*

- Conocer los planes y programas de la administración regional (artículo 21 inciso 1 °)
- Conocer los planes de desarrollo y presupuesto de los municipios (artículo 21 inciso 2 °)
- Celebrar convenios de traspaso de competencias (artículo 101)

3.3 Sistema de funciones y atribuciones del GORE. Clasificaciones.

En atención a lo anterior, las funciones y atribuciones del GORE se pueden agrupar de acuerdo ciertos criterios que permitan su mejor análisis y comprensión.

De esta forma, agruparemos las funciones en exclusivas y compartidas, de manera de dimensionar en que medida las potestades de los distintos órganos de la Administración del Estado recaen sobre materias comunes

Las atribuciones por su parte serán clasificadas en dos grupos.

1. Atribuciones consultivas o resolutivas

2. Atribuciones de

- Coordinación
- Dirección
- Regulación

- Fiscalización.

Funciones Exclusivas y Compartidas del GORE.

ARTÍCULO	FUNCIONES EXCLUSIVAS	FUNCIONES COMPARTIDAS
16	Ninguna	<ul style="list-style-type: none"> • Letra f) Situaciones de emergencia o catástrofe Compartida con Municipalidades (artículo 5 ° letra i LOCM) y otros órganos de la administración como la ONEMI • Letra g) Cooperación internacional en la región. Compartida con los órganos respectivos que establezcan las leyes, tratados o convenios internacionales.
17	<ul style="list-style-type: none"> • Letra a) Sistema de asentamientos humanos en la región • Letra e) Desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región. 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra b) Programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento en la región. En que debe coordinarse con autoridades nacionales y comunales. • Letra c) Protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente. Compartida con las municipalidades que integren su territorio y otros órganos relacionados del nivel regional como COREMA. • Letra d) Prestación de servicios en materia de transporte. Compartida con las municipalidades respectivas y otros gobiernos regionales.
18	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra a) Formulación de políticas de fomento

		<p>productivo, asistencia técnica y capacitación laboral. Compartida con las municipalidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Letra b) Prioridades de Fomento Productivo. Compartida con municipalidades y entes públicos correspondientes. • Letra c) Investigación científica y tecnológica. Compartida con Ministerio de Educación y entes relacionados. • Letra d) Turismo. Compartida con las municipalidades que integran las distintas provincias de la región.
19	<ul style="list-style-type: none"> • Letra a) Prioridades erradicación pobreza. • Letra d) Distribución a municipalidades recursos de beneficios y programas desarrollo • Letra e) Estudios de condiciones, nivel y calidad de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra b) Acceso a beneficios de salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social.... Letra f) Fomento de las expresiones culturales. Compartidas con Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Corporación Nacional de Desarrollo indígena y otros órganos relacionados.

Atribuciones Consultivas o Resolutivas del GORE.

ARTICULO	ATRIBUCIONES CONSULTIVAS	ATRIBUCIONES RESOLUTIVAS
16	<ul style="list-style-type: none"> • Letra e) Asesorar a municipalidades en formulación de planes y programas de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región. • Letra b) Resolver FNDR.

		<ul style="list-style-type: none"> • Letra c) Destinar recursos de ISARES. • Letra d) Dictar normas generales. • Letra h) Ejercer competencias transferidas en virtud del art. 67.
17	<ul style="list-style-type: none"> • Letra f) Proponer localidad en que deberán radicarse SEREMIS y direcciones regionales de los servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna
19	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra c) Determinar pertinencia de proyectos de inversión.
20	<ul style="list-style-type: none"> • Letra f) Emitir opinión respecto de los planes reguladores regionales • Letra g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social. • Letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones a programas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra a) Aprobar y modificar normas reglamentarias regionales. • Letra b) Adquirir, administrar y disponer bienes y recursos. • Letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional. • Letra d) Disponer, supervisar y fiscalizar obras con cargo a sus recursos. • Letra e) Aplicar políticas de estrategia de desarrollo. • Letra f) Aprobar planes reguladores comunales e intercomunales. • Letra i) Aplicar tributos que graven actividades o bienes con clara

		identificación regional.
21	<ul style="list-style-type: none"> Recibir información de órganos y servicios de la Administración Pública, empresas, servicios y municipalidades acerca de sus planes, programas y proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna.
101	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna. 	Ninguna

Atribuciones de coordinación, dirección, normativas o fiscalizadoras.

ARTICULO	COORDINACIÓN	DIRECCION	NORMATIVAS	FISCALIZADORAS
16	<ul style="list-style-type: none"> Letra i) Relacionarse con gobierno nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región. Letra b) Resolver FNDR. Letra c) Destinar recursos de 	<ul style="list-style-type: none"> Letra d) Dictar normas generales 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna

		<p>ISARES.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Letra h) Ejercer competencias transferidas en virtud del art. 67. 		
17	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna
19	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra c) Determinar pertinencia de proyectos de inversión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna
20	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra b) Adquirir, administrar y disponer bienes y recursos. • Letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional. • Letra d) Disponer obras con cargo a sus 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra a) Aprobar y modificar normas regionales • Letra f) Aprobar planes reguladores 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra d) Supervisar y fiscalizar obras con cargo a su presupuesto

		<p>recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Letra e) Aplicar políticas de estrategia de desarrollo. • Letra g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social. • Letra i) Aplicar tributos. 		
21	<ul style="list-style-type: none"> • Recibir información de órganos y servicios A. Pública, empresas, servicios y munic. sobre sus planes, programas y proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna
101	<ul style="list-style-type: none"> • Convenir traspaso de competencias con ministerio respectivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	<ul style="list-style-type: none"> • Ninguna

3.4 Eficacia y complementariedad entre funciones y atribuciones del GORE.

A través del siguiente cuadro comparativo, revelaremos en que medida el sistema de funciones y atribuciones de nuestra LOCGAR, es coherente y proporcional. Vale decir, si cada función cuenta con su correspondiente grupo de atribuciones y viceversa⁵².

Los inconvenientes de no contar con un sistema eficaz y complementario ya han sido expuestos en el punto referente a las relaciones jurídicas entre función y atribución.

FUNCION	ATRIBUCION (ES)
Artículo 16 letra f) Emergencias y catástrofes	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 Letra d) Dictar normas generales • Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales
Artículo 16 letra g) Cooperación internacional en la región	
Artículo 17 letra a) Sistema de asentamientos humanos en la región	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región.
Artículo 17 letra b) Programas de infraestructura y equipamiento en la región.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 20 letra c) Convenir con

⁵² Sin embargo debemos precisar, que nuestro criterio de discriminación será objetivo, vale decir para identificar la atribución (es) que corresponde (n) a cada función, tendremos en cuenta su vinculación directa y no incidental. Por ejemplo el medio ambiente puede protegerse a través de la elaboración y aprobación de políticas, planes y programas de desarrollo para la región; sin embargo dicha potestad no tiene vinculación directa con tal función, pues su finalidad es abordar múltiples materias más globales. El fomento al turismo por otra parte, puede sin duda lograrse a través de la destinación a proyectos del FNDR, pero la finalidad de dicha atribución es financiar proyectos de inversión destinados a la superación de las iniquidades en materia de infraestructura social y económica y no fomentar el turismo.

	<p>ministerios programas de inversiones con impacto regional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 20 letra g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social.
<p>Artículo 17 letra c) Protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 letra d) Dictar normas generales • Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales
<p>Artículo 17 letra d) Transporte intercomunal, interprovincial, internacional, fronterizo e interregional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 letra d) Dictar normas generales • Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales
<p>Artículo 17 letra e) Desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región. • Artículo 16 letra b) y c) Resolver FNDR. y destinar recursos de ISARES. • Artículo 16 letra d) Dictar normas generales • Artículo 16 letra e) Asesorar a municipalidades en formulación de planes y programas de desarrollo. • Artículo 19 letra c) Determinar pertinencia de proyectos de inversión • Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales

	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 20 letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional. • Artículo 20 letra e) Aplicar políticas de estrategia de desarrollo • Artículo 20 letra g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social. • Artículo 20 letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones a programas sociales.
Artículo 18 letra a) Políticas nacionales de fomento.....	
Artículo 18 letra b) Prioridades de fomento productivo	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región. • Artículo 20 letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional. • Artículo 20 letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones a programas sociales.
Artículo 18 letra c) Investigación científica y tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 letra d) Dictar normas generales • Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales

Artículo 18 letra d) Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 letra d) Dictar normas generales • Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales
Artículo 19 letra a) Prioridades de erradicación de la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región. • Artículo 20 letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional. • Artículo 20 letra g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social. • Artículo 20 letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones a programas sociales.
Artículo 19 letra b) Salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social.....	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 20 letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional. • Artículo 20 letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones a programas sociales.
Artículo 19 letra d) Distribución a municipalidades beneficios y programas sociales.	
Artículo 19 letra e) Estudios de las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes.	

<p>Artículo 19 letra f) Fomento cultural, patrimonio histórico, artístico y cultural, protección y desarrollo de etnias originarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16 letra d) Dictar normas generales. • Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales.
--	--

El análisis del presente cuadro comparativo, nos revela algunas conclusiones preliminares a tener en consideración:

- Cuatro de las dieciséis funciones identificadas, no cuentan con atribuciones para su ejercicio, son meras declaraciones sin posibilidad de aplicación.
- Diez de las atribuciones, no se vinculan directamente con ninguna materia.
- La potestad normativa de los gobiernos regionales, parece ser una importante herramienta si se aplicara correctamente. Supliría en parte la falta de atribuciones para el cumplimiento de ciertas funciones
- La mayor parte de las atribuciones están enfocadas a materias que dicen relación con el desarrollo de áreas desfavorecidas y la inversión.
- El GORE no cuenta con atribuciones adecuadas para relacionarse y coordinarse con el nivel central y local.
- Las atribuciones que habilitan al GORE para establecer "*políticas objetivos o prioridades*" de cualquier naturaleza, son escasas.

3.5 El sistema de distribución de competencias en materia regional en comparación con la LOCM.

a) Criterio formal

Si analizamos comparativamente la forma en que se presentan en la LOCGAR y en la LOCM las funciones y atribuciones del GORE y de las Municipalidades respectivamente, veremos que la diferencia fundamental en el caso de las

funciones, radica en que la LOCGAR utiliza un criterio de distribución sobre la base de materias que identifican objetivos generales (art.16) y específicos, en materia de ordenamiento territorial (art.17), de fomento de las actividades productivas (art.18) y de desarrollo social y cultural (art. 19). En cambio, en la LOCM se sigue otro criterio, ya que en éstas, las funciones se distribuyen sobre la base de su carácter de Privativas (art.3) y Compartidas (art.4)⁵³. Si bien vemos que en la LOCGAR no se hace esta diferencia entre funciones privativas y compartidas, para Tobar⁵⁴ “en general las materias de competencia de los GORES son concurrentes con competencias del nivel nacional”, lo que, por lo demás, es propio de un órgano como el GORE, que no cuenta con la autonomía de la Municipalidad.

Con relación a las Atribuciones, también observamos diferencias en la forma en que la LOCGAR y la LOCM las expresan. Como ya se vio anteriormente, la LOCGAR dedica el art. 20 a las atribuciones del GORE, haciendo mención expresa a que estas son “para el cumplimiento de sus funciones”, y apareciendo redactadas bajo formulas verbales que identifican o habilitan para una acción. Por su parte, la LOCM presenta un encabezado similar en su art. 5, donde también se expresa que para el cumplimiento de sus funciones las Municipalidades tendrán las siguientes atribuciones, las que aparecen redactadas en términos similares, con la diferencia de que a esto se une el calificativo de “esenciales”, lo que evidencia una clasificación entre atribuciones esenciales, contenidas en el inc.1º del art. 5, y atribuciones no esenciales contenidas en el inc.2º, las que no se enumeran, si no que se dejan entregadas a las leyes comunes.⁵⁵

⁵³ Atribuciones privativas según la Contraloría General de la República - Dictamen N°18.127 de 1988 - son “aquellas que las Municipalidades ejercen con plena autonomía dentro del ámbito jurisdiccional y que por lo tanto solo compete a ellas desarrollarlas”. En tanto del mismo art.4 de la LOCM se desprende que las funciones compartidas son aquellas que pueden ser ejercidas por los municipios directamente o con otros órganos de la administración del estado, realizando esto último a través de convenios de prestación de servicios públicos.

⁵⁴ Tobar Leiva. Manuel. Op. Cit. Página 284.

⁵⁵ Este inciso 2º fue incluido en el texto legal por la Ley 18.695 con el objeto de salvar la objeción formulada por el Tribunal Constitucional - Fallo rol N°54 de abril de 1988 - que estimó improcedente una remisión genérica a las atribuciones contenidas en otras leyes, en virtud de que la Constitución exigía que fuera la LOCM la que estableciera dichas facultades. Así, con la distinción entre atribuciones esenciales y no esenciales el legislador salvó la objeción, definiendo

b) Criterio material

Al hablar de una comparación de contenido entre las competencias entregadas a los GORES y las Municipalidades en sus respectivas Leyes Orgánicas, estamos haciendo alusión al objeto de estas funciones y atribuciones, *no a su forma de planteamiento, sino a lo que en ellas se plantea.*

En el caso de las funciones de los GORES podemos señalar- a parte de lo ya mencionado en otros puntos del presente trabajo en materia de problemas terminológicos y de ubicación -, que para Pantoja, citando a Hernández⁵⁶, “un mérito de la LOCGAR radica en establecer un número suficientemente amplio y sustantivo de funciones para el GORE”, ya que en los cuatro artículos que se refieren a este tema se encuentran contenidas una gran variedad de materias sobre las que debe actuar el GORE, las que como vimos, se ven disminuidas por aquellas funciones que deben ser tenidas como atribuciones. Hay quienes ven en una interpretación amplia del art.13 de la LOCGAR⁵⁷, un instrumento que otorga mayor amplitud a las materias que estarían bajo la órbita de competencia del GORE, sin restricciones, en el sentido que podría actuar dentro de todas aquellas materias que digan relación con *la administración superior de la región para el desarrollo social, cultural y económico de ésta.* Sin embargo, el art.100 de la misma ley pone el límite al establecer que las funciones expresamente atribuidas a los GORES o aquellas que se mencionan en términos generales en la LOCGAR - que sería el caso del art.13 -, no afectarán las atribuciones de la Administración central, por lo tanto, la realidad normativa no otorga esta amplitud funcional a los GORES y estos no podrían inmiscuirse en materias asignadas a entes de la administración nacional, sino que sólo pueden realizar aquello para lo que cuentan con una habilitación expresa.

las no esenciales como las que confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común.

⁵⁶ Pantoja. Op. Cit. Página 396.

⁵⁷ Diputado Jorge Ulloa, discusión sobre las propuestas de los CORES para modificar la LOCGAR, en mesa de trabajo surgida del compromiso firmado con los partidos políticos.

En el área de las atribuciones con que cuentan los GORES, contenidas en el art.20 de la LOCGAR (y las contenidas en otros preceptos de la misma ley), son de carácter generales, de coordinación y planificación más que de gestión, la redacción de muchas disposiciones de la LOCGAR es de carácter mas bien declarativo o programático, dado que al no contar con atribuciones de los órganos del GORE que sean correlativas, ni con los presupuestos correspondientes, son ineficaces y no imponen efecto vinculante alguno.

Para comparar el sistema municipal de distribución de competencias con lo establecido respecto del sistema regional, en éste y en otros puntos de nuestra exposición, es necesario hacer un ejercicio similar al realizado en materia de funciones y atribuciones del GORE, pero obviamente en menor escala pues no es el sistema municipal el objeto central de nuestro estudio.

Como ya se dijo, para Hernández⁵⁸ la LOCM en materia de funciones y atribuciones, posee como ventaja por sobre la LOCGAR su redacción, pues esto influye tanto para este autor como para Pantoja⁵⁹ en que esta norma posea una mayor claridad en cuanto a diferenciar las funciones de las atribuciones, pero esto puede no ser tan así, pues ambos autores al ejemplificar esta claridad sólo hacen referencia a las disposiciones del art. 4, esto es, de las funciones compartidas y la letra f) del art.3, de funciones privativas, que son las que, tal como ellos afirman están redactadas a través de sustantivos tales como, el aseo y ornato (art. 3 letra f), la educación y la cultura (art.4 letra a), la salud pública y la protección del medio ambiente (art. 4 letra b), y demás del art.4, y que por tanto serían claramente funciones, pero no toman en cuenta las restantes letras del art. 3, donde podemos evidenciar el mismo problema que se identificó en la LOCGAR, ya que hay funciones como la letra c) relativa a la "promoción del desarrollo comunitario", que aparece redactada con una formula verbal que podría llamar a

⁵⁸ Hernández Olmedo. Op. Cit. Página 59.

⁵⁹ Pantoja. Op. Cit. Página 423.

confusión, pero que si le aplicásemos la pregunta formulada para identificar las funciones, esto es ¿ la redacción de la disposición corresponde a una materia, identifica un campo de acción?, veríamos que efectivamente estamos frente a una función, ya que una vez despojada del verbo "promover" entrega una materia o campo de acción, cual es el desarrollo comunitario, junto a que como expusimos, según Hernández⁶⁰ cuando se incorporan formulas generalistas asociadas a temáticas o sectores que corresponden mas bien a funciones que a atribuciones propiamente tales, podemos entenderlas como funciones. Pero en otras letras de este art. 3 podemos ver que esta confusión si existe, porque claramente se presentan como funciones acciones que son atribuciones; tal es el caso de la letra a) que le ordena elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal- cuya ejecución aparece entre las atribuciones -. Plantean también problemas las letras d) y e) que hablan de aplicar disposiciones de transporte y tránsito públicos y de construcción y urbanización respectivamente, ya que aquí no se está entregando un campo de acción propiamente tal, sino que se le está otorgando un "poder" de acción, diciéndoles qué hacer dentro de estos campos, lo que las convertiría en atribuciones. Por todo lo anterior, podemos sostener que en materia de funciones la LOCM no presenta claridad en el grado que se le atribuye, sí podemos decir que comparativamente presenta mayor claridad que la LOCGAR, pero no es perfecta en este punto.

Dentro de las funciones, también podemos observar que aún cuando el art.3º trata las funciones privativas de los municipios, un análisis detallado de éstas permite concluir que, si bien abarcan distintos campos de acción estratégicos para cumplir la finalidad de promover el desarrollo local, en la mayor parte de ellas existe una alta injerencia de los organismos de la administración central y

⁶⁰ Hernández Olmedo. Op. Cit. Página 58.

regional⁶¹, v.g. las funciones contenidas en el art. 3 letra b), de la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal, donde las facultades técnicas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la competencia de los GORES cercenan esta función "privativa", igual sucede con la función establecida en la letra e) de aplicar disposiciones sobre construcción y urbanización. Un ejemplo en otra materia es el de la letra d), relativa al transporte y tránsito público, cuya función debe ser ejercida en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicta el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y la ley de Transito, observando en consecuencia, que la aplicación de una gran cantidad de funciones sobre este tema corresponde a otras entidades públicas como Carabineros de Chile, el Gobernador Provincial y el Ministerio antes mencionado. Por tanto las llamadas funciones privativas no lo son en todos los casos, pues el municipio no cuenta con la exclusividad en la gestión de tales materias. Dentro de las funciones compartidas, la ley reconoce que pueden ser ejercidas por vía de la asunción directa por parte del Municipio, o a través de convenios de atribuciones compartidas, suscritos con los servicios públicos que los tienen atribuidos como facultades que le son propias⁶². Es aquí donde se reconoce a la Municipalidad una mayor capacidad de gestión en su ámbito de acción como ejecutor, esto puede ser respaldado por el traspaso de funciones hecha a las corporaciones edilicias en materia de educación básica y media y de salud primaria. Las competencias concurrentes exigen un alto grado de coordinación y de concertación entre quienes concurren a su realización. Lo anterior refleja el carácter de órgano de planificación y coordinación que tiene el GORE, debiendo respetar como principio

⁶¹ Nuñez Ximena y Vergara Jorge. "La gestión Municipal en la década 1900-2000". Dentro del libro "La Administración del Estado de Chile, decenio 1990-2000". Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Editorial Jurídica Conosur, Noviembre, 2002. Página 427.

⁶² Nuñez y Vergara. Op. Cit. Página 426.

general, la acción preferencial de la Municipalidad en materias que son comunes a las suyas.

En el área de las atribuciones, debemos hacer el mismo examen realizado en materia de funciones, esto es, ver si en la LOCM se presentan problemas terminológicos o conceptuales. En este caso podemos ver que la declarada claridad de la LOCM si se hace presente en el art. 5, donde se contienen las atribuciones, ya que estas se presentan de manera clara, redactadas con formulas verbales que son capaces de responder a la pregunta establecida para identificarlas, es decir, si la disposición se refiere a una potestad o a un poder que habilite al órgano para actuar dentro de una determinada materia, la que en todas sus letras entrega poderes de actuación a través de verbos rectores que habilitan a la Municipalidad, tal como lo establece su encabezado, para dar cumplimiento a sus funciones, ejemplo de esto son las letras b) referida a la elaboración, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto municipal; y e) referida a la posibilidad de establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen. Es necesario hacer presente que en materia de atribuciones no esenciales, no es posible afirmar tan categóricamente que no se den estos problemas de redacción o de contenido, por cuanto quedan fuera del sistema de distribución de competencias de la LOCM, que es nuestro objeto de estudio, ya que éstas se encuentran contenidas en otras leyes.

Por último podemos afirmar que la cantidad de funciones y/o atribuciones no es reflejo de poder fáctico. Así, se debe tener en cuenta ciertos puntos v.g. la naturaleza jurídica de las Municipalidades como Corporaciones Autónomas con personalidad jurídica, ya que estando al margen de los vínculos jurídicos administrativos establecidos por la doctrina clásica, escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela; se

autodeterminan funcional y administrativamente y sus directivos son autoridades inamovibles⁶³.

Esta autonomía municipal, tiene además tres aspectos que la diferencian de otros órganos constitucionalmente autónomos⁶⁴ y más aun de órganos descentralizados como los GORES.

- El territorio, ya que las Municipalidades nacen para administrar una comuna, por lo tanto su accionar está circunscrito a un espacio definido por ley.
- Autoridades electas en forma directa.
- La independencia de que gozan frente al poder ejecutivo en la percepción de sus recursos y en la definición autónoma de su marco presupuestario.

4. Análisis de las funciones y atribuciones de los órganos del GORE

A partir de los mismos criterios que utilizamos para identificar las funciones del GORE, podemos concluir que los órganos lo integran en nuestro ordenamiento nacional, a saber, Intendente y Consejo Regional, tienen exactamente las mismas funciones⁶⁵. La conclusión es lógica, puesto que naturalmente dichos órganos "son" el GORE y porque además los artículos que regulan las competencias particulares de cada uno de ellos (24, 25 inciso 2º y 36), ilustran atribuciones más que funciones, con la sola excepción de la letra "j" del artículo 24, que por su generalidad y contenido pudiera revelar una función. Confirma esta tesis el hecho que los artículos 24 y 36 en sus letras finales, establecen respectivamente una disposición "abierta": "ejercer las demás *atribuciones*⁶⁶ que la ley les confiera", lo

⁶³ Pantoja. Op. Cit. Página 312.

⁶⁴ Núñez y Vergara. Op. Cit. Página 418.

⁶⁵ Que expusimos oportunamente en el 3.2 letra a) de nuestra investigación.

⁶⁶ La cursiva es nuestra.

que nos reafirma que los respectivos artículos se refieren a atribuciones, aunque no esté establecido expresamente en sus enunciados.

Las atribuciones de cada uno de estos órganos son, en consecuencia, las señaladas en el artículo 24 y 25 inciso 2^o en el caso del Intendente⁶⁷ y el 36 en el caso del Consejo Regional. Todo esto teniendo en consideración aquellas establecidas en ciertas letras de los artículos 16, 17, 19 y 20, y que hemos desarrollado latamente su oportunidad.⁶⁸

4.1 Sistema de atribuciones de los órganos del GORE, Intendente y Consejo Regional. Clasificaciones.

a) Intendente como ejecutivo del GORE.

Atribuciones Consultivas o Resolutivas del Intendente (artículo 24)

CONSULTIVAS	RESOLUTIVAS⁶⁹
<ul style="list-style-type: none"> Letra ñ) Informar al CORE sobre programas y proyectos del artículo 21, así como dar a conocer el plan de desarrollo regional. 	<ul style="list-style-type: none"> Letra a) Formular políticas de desarrollo de la región. Letra b) Someter al CORE proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y proveer su ejecución. Letra d) Someter al CORE el proyecto de presupuesto regional.

⁶⁷ Con la excepción de la letra “j” que evidencia una función.

⁶⁸ En el 3.2 letra b) de nuestra exposición.

⁶⁹ Las letras b), d), e) y g), pese a que pudieran revelar un carácter consultivo por el uso de fórmulas verbales como “proponer o someter”, las hemos clasificado como atribuciones resolutivas desde la perspectiva que el Intendente no está emitiendo una mera opinión respecto a los proyectos y proposiciones que deberán someterse a la evaluación del consejo, sino que está “resolviendo” acerca de cuáles serán los que el consejo deberá aprobar o rechazar. Vistas así las cosas, pueden considerarse atribuciones resolutivas sujetas a condicionamientos, pero en todo caso resolutivas.

	<ul style="list-style-type: none">• Letra e) Proponer al CORE la distribución del FNDR, ISARES, y recursos del 19 n ° 20 CPR• Letra f) Proponer al CORE la celebración de convenios de programación.• Letra g) Proponer al CORE los proyectos de reglamentos regionales.• Letra i) Nombrar y remover funcionarios de su confianza.• Letra k) Ejercer la administración de los bienes y recursos propios del GORE.• Letra l) Administrar, en los casos que señale la ley, los bienes nacionales de uso público.• Letra m) Coordinar, supervigilar o fiscalizar servicios públicos.• Letra n) Resolver recursos administrativos contra resoluciones de SEREMIS y jefes de servicios públicos.• Letra o) Dictar resoluciones e instrucciones para el ejercicio de sus funciones• Letra p) Promulgar los planes reguladores.
--	---

Atribuciones de Coordinación, Dirección, Normativas y Fiscalizadoras del Intendente.

COORDINACION	DIRECCION	NORMATIVAS	FISCALIZADORAS
<ul style="list-style-type: none"> • Letra m) Coordinar servicios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra a) Formular políticas desarrollo de la región. • Letra b) Someter al CORE proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y proveer su ejecución. • Letra c) Presidir CORE. • Letra d) Someter al CORE el proyecto de presupuesto regional. • Letra e) Proponer al CORE la distribución del FNDR, ISARES, y recursos del 19 n ° 20 CPR. • Letra f) Proponer al CORE la celebración de convenios de programación. • Letra h) Representar judicial y extrajudicialmente al GORE. • Letra i) Nombrar y remover funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra g) Proponer al CORE proyectos de reglamentos regionales. • Letra p) Promulgar los planes reguladores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Letra m) Supervigilar o fiscalizar los servicios públicos.

	<p>de su confianza.</p> <ul style="list-style-type: none">• Letra k) Ejercer la administración de los bienes y recursos propios del GORE.• Letra l) Administrar, en los casos que señale la ley, los bienes nacionales de uso público.• Letra n) Resolver recursos administrativos contra resoluciones de SEREMIS y jefes de servicios públicos.• Letra ñ) Informar a CORE sobre programas y proyectos del artículo 21 y dar a conocer el plan de desarrollo regional.• Letra o) Dictar resoluciones e instrucciones para el ejercicio de sus funciones.		
--	--	--	--

b) Consejo Regional.

Dado que el Consejo Regional es un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador⁷⁰ clasificaremos sus atribuciones conforme a dichas categorías, en el entendido que por su propia naturaleza, resulta difícil hallar atribuciones de dirección o coordinación con otros órganos de la administración del Estado, sin perjuicio de una atribución de carácter consultiva, establecida en la letra i) del artículo 36.

Atribuciones Normativas, Resolutivas y Fiscalizadoras del Consejo Regional (artículo 36)

NORMATIVAS	RESOLUTIVAS ⁷¹	FISCALIZADORAS
<ul style="list-style-type: none"> • Letra a) Aprobar reglamento de funcionamiento. • Letra b) Aprobar reglamentos regionales. • Letra c) Aprobar planes reguladores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Letras a) Aprobar reglamento de funcionamiento. • Letra b) Aprobar reglamentos regionales. • Letra c) Aprobar planes reguladores. • Letra d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional. • Letra e) Resolver FNDR, ISARES y recursos del 19 n° 20 CPR. • Letra f) Aprobar 	<ul style="list-style-type: none"> • Letras g) Fiscalizar al Intendente como presidente del CORE y ejecutivo del GORE.

⁷⁰ Artículo 28 LOCGAR.

⁷¹ Sin perjuicio que las letras a) b) y c) fueron clasificadas como atribuciones normativas, también son resolutivas desde la perspectiva que se habilitó al consejo para “resolver” o tomar una decisión acerca de la aprobación de los reglamentos de funcionamiento y regionales, y planes reguladores comunales e intercomunales.

	<p>convenios de programación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Letra h) Dar acuerdo a Intendente para enajenar o gravar bienes raíces del GORE. 	
--	--	--

4.2 Complementariedad entre las atribuciones del Intendente y las del Consejo Regional.

El siguiente cuadro comparativo, tiene por objeto revelar la relación de complementariedad entre las atribuciones del Intendente y el Consejo Regional. Dicha cualidad es básica y determinante, considerando que el Intendente es el "ejecutivo" del GORE, y por su parte el consejo un órgano "normativo resolutorio y fiscalizador". Mientras que el Intendente ejecuta (formula, presenta, somete, ejerce, promulga etc.), el consejo debe aprobar y resolver acerca de las proposiciones del Intendente, por lo que las atribuciones de cada uno de ellos, deben reflejar y ser consecuencia de este origen complementario.

INTENDENTE (artículo 24)	CONSEJO REGIONAL(artículo 36)
Letra a) Formular políticas desarrollo de la región.	
Letra b) Someter al CORE proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y proveer su ejecución.	Letra d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional
Letra c) Presidir CORE	
Letra d) Someter al CORE el proyecto de presupuesto regional	Letra d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de

	presupuesto regional
Letra e) Proponer al CORE la distribución del FNDR, ISARES, y recursos del 19 n ° 20 CPR.	Letra e) Resolver FNDR, ISARES y recursos del 19 n ° 20 CPR.
Letra f) Proponer al CORE la celebración de convenios de programación.	Letra f) Aprobar convenios de programación.
Letra g) Proponer al CORE proyectos de reglamentos regionales.	Letra b) Aprobar reglamentos regionales.
Letra h) Representar judicial y extrajudicialmente al GORE.	
Letra i) Nombrar y remover funcionarios de su confianza	
Letra k) Ejercer la administración de los bienes y recursos propios del GORE.	Letra h) Dar acuerdo a Intendente para enajenar o gravar bienes raíces del GORE.
Letra l) Administrar, en los casos que señale la ley, los bienes nacionales de uso público.	
Letra m) Coordinar, supervigilar o fiscalizar servicios públicos.	
Letra n) Resolver recursos administrativos contra resoluciones de SEREMIS y jefes de servicios públicos.	
Letra ñ) Informar a CORE sobre programas y proyectos del artículo 21 y dar a conocer el plan de desarrollo regional.	
Letra o) Dictar resoluciones e instrucciones para el ejercicio de sus funciones.	
Letra p) Promulgar los planes reguladores.	Letra c) Aprobar planes reguladores.
Letra q) Responder por escrito actos de fiscalización que realice el consejo.	Letra g) Fiscalizar al Intendente como presidente del CORE y ejecutivo del GORE
Letra r) Ejercer las demás atribuciones que la ley le confiera.	Letra j) Ejercer las demás atribuciones necesarias para el ejercicio de las funciones que la ley encomiende.

El resultado nos revela que nueve de las dieciocho atribuciones con que cuenta el Intendente como ejecutivo del GORE, encuentran su atribución complementaria dentro de aquellas de que es titular el Consejo Regional. Por su parte, ocho de las diez atribuciones del Consejo, son respuesta a la respectiva atribución del Intendente. Esto es lógica consecuencia que el Intendente, como ejecutivo del GORE, naturalmente debe estar dotado de mayores atribuciones, en el entendido que su misión no se limita a la proposición de proyectos que deberá resolver el Consejo, por el contrario, debe estar dotado de atribuciones administrativas, de representación y de dirección propias de su investidura.

En consecuencia, tenemos como resultado un armónico campo de atribuciones entre el Intendente y el Consejo Regional, encaminadas fundamentalmente a la aprobación de propuestas y proyectos. Sin embargo esto no significa que dichas atribuciones sean suficientes y adecuadas para el ejercicio de sus funciones⁷², solo manifiestan una conveniente relación de complementariedad.

5. Eficacia y complementariedad entre las funciones y atribuciones del GORE y los órganos que lo integran

A través del siguiente cuadro comparativo pretendemos ilustrar de un modo global, en que medida las funciones del GORE, y por ende del Intendente y Consejo Regional, encuentran la atribución(es) respectiva(s) para su ejercicio, de manera de establecer conclusiones definitivas respecto a la operabilidad y eficacia de nuestro sistema de distribución de competencias en materia regional.

⁷² Llama la atención, por ejemplo, que siendo el Consejo un órgano que tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional, no cuente con atribuciones para el cumplimiento de dicho fin.

Para esto incorporaremos al cuadro comparativo relativo a las funciones y atribuciones del GORE⁷³, aquellas atribuciones de los órganos que lo integran, Intendente y Consejo Regional.

FUNCION	ATRIBUCION (ES) GORE	ATRIBUCION (ES) INTENDENTE	ATRIBUCIONES CORE
Artículo 16 letra f) Emergencias y catástrofes.	Artículo 16 Letra d) Dictar normas generales. Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales.	Artículo 24 letra g) Proponer al CORE proyectos de reglamentos regionales.	Artículo 36 letra b) Aprobar los reglamentos regionales.
Artículo 16 letra g) cooperación internacional en la región.			
Artículo 17 letra a) Sistema de asentamientos humanos en la región.	Artículo 16 letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región.	Artículo 24 letra a) Formular políticas de desarrollo de la región. Artículo 24 letra b) Someter al CORE proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y proveer su ejecución. Artículo 24 letra d) Someter al CORE el	Artículo 36 letra d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional

⁷³ 3.4 de nuestra exposición.

		proyecto de presupuesto regional	
Artículo 17 letra b) Participar en programas de infraestructura y equipamiento en la región.	Artículo 20 letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional. Artículo 20 letra g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social.	. Artículo 24 Letra f) Proponer al CORE la celebración de convenios de programación.	Artículo 36 letra f) Aprobar convenios de programación.
Artículo 17 letra c) Protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente.	Artículo 16 letra d) Dictar normas generales. Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales.	Artículo 24 letra g) Proponer al CORE proyectos de reglamentos regionales.	Artículo 36 letra b) Aprobar los reglamentos regionales.
Artículo 17 letra d) Transporte intercomunal, interprovincial, internacional, fronterizo e interregional.	Artículo 16 letra d) Dictar normas generales. Artículo 20 letra a) Aprobar	Artículo 24 letra g) Proponer al CORE proyectos de reglamentos regionales.	Artículo 36 letra b) Aprobar los reglamentos regionales.

	y modificar normas regionales.	Artículo 24 letra m) Coordinar servicios públicos. ⁷⁴	
Artículo 17 letra e) Desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región.	Artículo 16 letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región. Artículo 16 letra b) y c) Resolver FNDR. y destinar recursos de ISARES. Artículo 16 letra d) Dictar normas generales.	Artículo 24 letra a) Formular políticas desarrollo de la región. Artículo 24 letra b) Someter al CORE proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y proveer su ejecución. Artículo 24 letra d) Someter al CORE el proyecto de presupuesto regional Artículo 24 letra e) Proponer al CORE la distribución del FNDR, ISARES, y recursos del 19 n ° 20 CPR. Artículo 24 letra g) Proponer al CORE	Artículo 36 letra d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional Artículo 36 letra e) Resolver FNDR, ISARES y recursos del 19 n ° 20 CPR. Artículo 36 letra b) Aprobar los reglamentos

⁷⁴ La coordinación o supervigilancia de los servicios públicos de transporte que operen en la región, podría constituir una atribución para cumplir con el buen funcionamiento de la prestación de este tipo de servicio, pero sólo en este caso, dado que la función se refiere “al buen funcionamiento de la prestación de estos servicios”. Ninguna otra función hace referencia a la prestación de un servicio.

	<p>Artículo 16 letra e) Asesorar a municipalidades en formulación de planes y programas de desarrollo.</p> <p>Artículo 19 letra c) Determinar pertinencia de proyectos de inversión.</p> <p>Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales.</p> <p>Artículo 20 letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional.</p> <p>Artículo 20 letra e) Aplicar políticas de estrategia de desarrollo.</p> <p>Artículo 20 letra g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social.</p> <p>Artículo 20 letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones.</p>	<p>proyectos de reglamentos regionales.</p> <p>Artículo 24 letra f) Proponer al CORE la celebración de convenios de programación.</p>	<p>regionales.</p> <p>Artículo 36 letra f) Aprobar convenios de programación.</p>
--	--	---	---

<p>Artículo 18 letra a) Políticas nacionales de fomento.....</p>			
<p>Artículo 18 letra b) Prioridades de fomento productivo.</p>	<p>Artículo 16 letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región.</p> <p>Artículo 20 letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional.</p> <p>Artículo 20 letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones a programas sociales.</p>	<p>Artículo 24 letra a) Formular políticas desarrollo de la región.</p> <p>Artículo 24 letra b) Someter al CORE proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y proveer su ejecución.</p> <p>Artículo 24 letra d) Someter al CORE el proyecto de presupuesto regional.</p>	<p>Artículo 36 letra d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto l</p>
<p>Artículo 18 letra c) Investigación científica y tecnológica.</p>	<p>Artículo 16 letra d) Dictar normas generales.</p>	<p>Artículo 24 letra g) Proponer al CORE</p>	<p>Artículo 36 letra b) Aprobar los reglamentos</p>

	Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales.	proyectos de reglamentos regionales.	regionales.
Artículo 18 letra d) Turismo.	Artículo 16 letra d) Dictar normas generales. Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales.	Artículo 24 letra g) Proponer al CORE proyectos de reglamentos regionales.	Artículo 36 letra b) Aprobar los reglamentos regionales.
Artículo 19 letra a) Establecimiento de prioridades de erradicación de la pobreza.	Artículo 16 letra a) Elaborar y aprobar políticas planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región. Artículo 20 letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional.	Artículo 24 letra a) Formular políticas de desarrollo de la región. Artículo 24 letra b) Someter al CORE proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y proveer su ejecución. Artículo 24 letra d) Someter al CORE el proyecto de presupuesto.	Artículo 36 letra d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional.

	<p>Artículo 20 letra g) Formular y priorizar proyectos de infraestructura social</p> <p>Artículo 20 letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones a programas sociales.</p>		
<p>Artículo 19 letra b) Participación en acciones salud, educación, cultura, vivienda, seguridad social.</p>	<p>Artículo 20 letra c) Convenir con ministerios programas de inversiones con impacto regional.</p> <p>Artículo 20 letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones a programas sociales.</p>	<p>Artículo 24 letra f) Proponer al CORE la celebración de convenios de programación.</p>	<p>Artículo 36 letra f) Aprobar convenios de programación.</p>
<p>Artículo 19 letra d) Distribución a municipalidades beneficios y programas sociales.</p>			
<p>Artículo 19 letra e) Estudios de las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes.</p>			

Artículo 19 letra f) Fomento cultural, patrimonio histórico, artístico y cultural, protección y desarrollo de etnias originarias.	Artículo 16 letra d) Dictar normas generales. Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales.	Artículo 24 letra g) Proponer al CORE proyectos de reglamentos regionales.	Artículo 36 letra b) Aprobar los reglamentos regionales.
--	--	--	--

Del análisis del presente cuadro comparativo, podemos concluir en primer lugar, que las atribuciones otorgadas por la ley al Intendente y Consejo Regional, no vienen a suplir de manera determinante las deficiencias identificadas tras el análisis de las atribuciones del GORE⁷⁵. Las atribuciones de los órganos que lo integran, siguen idéntica línea y son consecuencia directa de la mayor parte de las atribuciones del GORE.

Del análisis global, es posible confirmar que cuatro de las dieciséis funciones identificadas, no cuentan con atribuciones para su ejercicio, son meras declaraciones sin posibilidad de aplicación. Cinco de las dieciséis funciones identificadas, cuentan sólo con potestades normativas para su ejercicio.

Otro punto a destacar, es que al menos seis de las atribuciones establecidas “para el GORE”⁷⁶, no cuentan con la atribución complementaria del Intendente y Consejo Regional, por lo que cabe preguntarse, como logran hacerse operativas.

Por último, las atribuciones están orientadas fundamentalmente a funciones de inversión y desarrollo de áreas desfavorecidas

Sin embargo las atribuciones de los órganos del GORE, incorporan dos interesantes complementos que vale la pena tener en consideración. El primero

⁷⁵ 3.4 de nuestra exposición.

⁷⁶ 16 letra i), 17 letra f), 20 letra c), 20 letra g) 20 letra h) y 20 letra i). La atribución señalada en la letra e) del artículo 16, encuentra su atribución complementaria en el artículo 45 letra c), que si bien se refiere al Gobernador (que no es órgano del gobierno regional), se establece respondiendo a la esfera de atribuciones del Intendente como ejecutivo del Gobierno Regional, en la provincia.

dice relación con la posibilidad de celebrar convenios de programación ⁷⁷, que según el artículo 80, 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 concuerden realizar dentro de un plazo determinado; estos convenios no sólo favorecen la inversión regional, sino también la tan aludida "participación en coordinación con el nivel central", que sin estos convenios aparecía muy debilitada.

En segundo lugar, las atribuciones de los órganos del GORE establecen una disposición abierta: " ejercer las demás atribuciones que la ley confiera. ", en el caso del Intendente, y "ejercer las demás atribuciones que fueren necesarias para el ejercicio de sus funciones", en el caso del Consejo Regional. ⁷⁸ Dicha disposición, sobre todo en el caso del Consejo, viene a habilitarlo de manera muy genérica, para ejercer otras atribuciones que no estén mencionadas, siempre que digan relación con el ejercicio de sus funciones. Esto suple de alguna manera, los inconvenientes de la falta de correspondencia identificada, pues deja abierta la posibilidad de ejecutar las funciones mediante atribuciones diferentes. Sin perjuicio de lo cual, la disposición no es una solución definitiva al problema, pues como sabemos, el consejo no puede desvirtuar su naturaleza y arrogarse atribuciones más allá de su carácter normativo, resolutivo y fiscalizador. Por su parte el Intendente, sólo debe conformarse con esperar "que la ley" le otorgue otras atribuciones, pues así han sido reguladas sus competencias.

También vale la pena destacar, que el principal inconveniente evidenciado en la complementariedad de las funciones y atribuciones, es la naturaleza y redacción de las primeras, pues varias importantes funciones están tratadas en un contexto de "participación en coordinación" o "establecimiento de prioridades, políticas y objetivos", no identificándose suficientes atribuciones que permitan su

⁷⁷ Artículo 24 letra f) en relación al 36 letra f).

⁷⁸ Artículos 24 letra r) y 36 letra j).

realización⁷⁹. Por el contrario, si las funciones se identificaran directamente con materias, V.gr. “asentamientos humanos”, la misión no se limitaría a “establecer políticas y objetivos” respecto de aquello, si no que abarcaría todo lo relacionado a su respecto y, en consecuencia, las atribuciones establecidas por la ley hallarían su coherencia con la respectiva función⁸⁰, haciendo operativas algunas funciones que hoy en día constituyen o están muy cercanas de ser meras declaraciones, más por su inadecuada redacción que por ausencia de atribuciones. Esto sin perjuicio de todas aquellas funciones, que independiente del contexto en que están tratadas, no cuentan con atribución alguna para su ejecución⁸¹.

Finalmente el esquema nos revela una importante cantidad de atribuciones que no están consideradas, pues no encuentran relación directa con ninguna materia. Esto, que podría aparecer perjudicial si lo miramos desde la perspectiva de la falta de delimitación de las potestades, resulta muy conveniente si pensamos en la amplia libertad de actuación que nos ofrece.⁸²

⁷⁹ V.g. mal podría participarse en coordinación con las autoridades, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura, si no hay suficientes potestades para coordinarse con autoridades nacionales y comunales.

⁸⁰ V.g. la aprobación de planes reguladores comunales e intercomunales, constituirían una atribución en materia de asentamientos humanos.

⁸¹ V.g. cooperación internacional en la región, distribución a municipalidades de beneficios y programas sociales, estudios de condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes.

⁸² Siempre y cuando exista la correspondiente atribución del Intendente y Consejo Regional para hacerla efectiva, pues si no es así, ni siquiera “con las demás atribuciones para el ejercicio de sus funciones” podríamos hacerla operativa, puesto que al no relacionarse directamente con ninguna función, mal podría generarse la atribución para su ejercicio. Tal es el caso de la letra i) del artículo 20 “Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan clara identificación local”. Dicha atribución es sólo una mera declaración puesto que no sólo no se relaciona con ninguna función en forma directa, sino que tampoco cuenta con atribuciones complementarias del Intendente y Consejo Regional para su ejercicio.

Capítulo II

El Fomento Productivo como competencia del GORE

1. El fomento productivo en el ordenamiento nacional.

1.1 Concepto

Teniendo en consideración la definición de “fomento” que nos entrega el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española⁸³, e incorporando a ésta la finalidad que persigue la productividad en sí misma, podemos afirmar que el fomento productivo “es aquella acción de la Administración del Estado que tiene por fin proveer, impulsar y consolidar un desarrollo y un crecimiento económico equilibrado, proporcionando instrumentos económicos o fiscales para que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general”. La misión del Fomento Productivo es en consecuencia, promover a los micro y pequeños empresarios acercándolos a los instrumentos de fomento existentes de manera expedita, apropiada y competente.

El Ministerio de Planificación y Coordinación, ha señalado, por su parte, “que el objetivo de las iniciativas de inversión en fomento productivo es dar un impulso a actividades económicas, y/o la ejecución de proyectos que generen aumento de producción, o una disminución de uso de recursos por parte de las unidades productivas”.

1.2 Evolución de las Políticas de Fomento Productivo en el nivel nacional

Para complementar el concepto y objetivos antes señalados, es pertinente

⁸³ <http://www.rae.es>

analizar brevemente la evolución de las Políticas de Fomento Productivo en el nivel nacional, en la medida que estrechamente ligado al concepto de fomento productivo que se tenga, están las estrategias que se han seguido en el tiempo para conseguir el fin deseado. Develar la evolución de estas políticas o estrategias, no solo nos ayudará a la mejor comprensión del tema, sino que nos revelará que el concepto, si bien en términos generales en uno solo, posee innumerables interpretaciones y aristas, en la medida que innumerables han sido los enfoques conducentes a lograrlo. La discusión se centra en torno a las distintas consideraciones que se han tenido en el tiempo, respecto a la pertinencia de la aplicación de políticas de carácter homogéneo u horizontal y de las políticas de carácter diferencial en materia de fomento productivo.

Chile es uno de los primeros países que abandona en América Latina la estrategia de sustitución de importaciones, procediendo, a partir de 1975, a impulsar un drástico proceso de apertura comercial, acompañado de la eliminación de controles de precio y otras medidas, bajo la orientación central de restituir el libre mercado como factor conducente del desarrollo productivo. Ello fue acompañado de la eliminación de gran parte de los programas de fomento productivo de orientación sectorial o regional, puesto que ellos eran entendidos sólo como fuente de distorsión a las correctas señales de mercado. Es así que el proceso de apertura a la economía mundial se hace con muy escasas medidas compensatorias explícitas, siendo quizás la más destacada la creación de la agencia de promoción de exportaciones Prochile.

Este cambio de orientación se produjo en un profundo proceso de reestructuración del aparato productivo. Este período se puede caracterizar por la casi total ausencia de política de fomento productivo. El discurso planteaba que la mejor política de fomento era aquella que no existía. No obstante, la realidad muchas veces desmiente los discursos. En este caso particular cabe mencionar la

existencia de iniciativas de política claramente focalizadas como la derivada de la ley de subsidio a las plantaciones forestales, considerada unánimemente como factor fundamental para explicar la gran expansión del sector de producción de productos derivados de la madera. Así mismo se pusieron en marcha instrumentos de carácter horizontal, siendo el más notorio la franquicia tributaria por efectos de capacitación de trabajadores. De este modo podemos extraer que en este período existieron pocas políticas diferenciadoras y horizontales.

En 1990, al arribar el nuevo gobierno democrático resurge la posibilidad de poner en marcha una política de fomento productivo. El nuevo gobierno reconoció el hecho de que la mera operación de mercado no aseguraba una ruta de desarrollo productivo óptimo, en la medida que existían significativas fallas de mercado que influían en las posibilidades de desarrollo competitivo de las empresas. Así las cosas se puso en marcha programas orientados a superar las fallas de mercado allí donde se encontraban. Estos programas se basaron en conceptos de eficiencia económica y equidad que se manifestaron en una forma de política que operaría a través de *instrumentos*, de aplicación *horizontal y temporal*, destinados a superar las fallas de mercado, y orientados por la demanda.

En un principio este concepto se adoptó de una manera extremadamente restrictiva. Los instrumentos debían ser de aplicación prácticamente automática a aquellos empresarios que satisficieran ciertos requisitos de elegibilidad, las fallas de mercado eran sólo aquellas de carácter estático y extendidas a todo el sistema económico y la orientación por la demanda implicaba que el accionar de las agencias de fomento terminaban con el diseño del instrumento y la interacción con el empresario debía ser absolutamente neutral de modo de no inducir su acción en ninguna dirección. Este mecanismo trajo como resultado que luego de aplicado el instrumento, no se consiguió ni el propósito de eficiencia ni el de

equidad. Es así como se produjo una clara concentración de recursos en las grandes empresas, una orientación de los recursos hacia aquellas regiones en las que existía mayor oferta, desmedro de ciertas capacidades en sectores determinados etc. En base a esta experiencia se comenzó a conceptualizar de una manera más flexible el tipo de inversiones a realizar, sin por eso abandonar los principios rectores ya expuestos. La reinterpretación más flexible de los principios que han guiado la política de fomento productivo se ha traducido en modificaciones a distintos instrumentos y la puesta en marcha de otros nuevos que permiten una mayor amplitud de acción. Es así como en algunos casos el otorgamiento de un incentivo no es necesariamente automático, sino que está sujeto a un proceso de evaluación ex ante por parte de especialistas confiables.

Así mismo, la propia operación de los instrumentos ha permitido revelar que en ciertas regiones existen fallas de mercado específicas, de incidencia mucho más considerables que las abordadas por los instrumentos preexistentes, indicando la necesidad de instrumentos que permitan el desarrollo de programas específicos a esos sectores o regiones. Finalmente se ha superado la interpretación restrictiva de operación vía demanda avanzándose hacia acciones de articulación o estímulo a la demanda cuando ella no se constituye espontáneamente y acciones de fortalecer oferta de servicios vía acciones de acreditación u otras análogas.

En consecuencia los instrumentos y programas a implementar no deben situarse en los extremos. Una política completamente homogénea no da debida cuenta de la heterogeneidad de los destinatarios en su capacidad de hacer uso de los instrumentos, por bien diseñados que estos estén. Una política selectiva completamente discrecional corre el riesgo de malgastar cuantiosos recursos al no contar con información completa para hacer buenas selecciones. Es posible concluir la necesidad de una combinación de instrumentos, algunos más horizontales, otros más diferenciales.

2. Organos y políticas de competencia en materia de fomento productivo

Para una mejor sistematización de la materia que expondremos en este epígrafe, dividiremos los campos de estudio entre los distintos niveles de la división político administrativa de nuestro país. Primeramente analizaremos órganos y políticas en las acciones de fomento productivo en el ámbito nacional, para luego realizar igual ejercicio en los niveles regional y local.

2.1 Órganos y políticas nacionales que actúan en materia de fomento productivo.

Uno de los mayores esfuerzos del Gobierno Nacional, es en torno a lograr un aumento de la productividad total del país, por lo que ha debido realizar un esfuerzo por crear instrumentos e instituciones que actúen en materia de fomento productivo dentro de la economía nacional.

En esto el Gobierno, a través del Ministerio de Economía⁸⁴, ha impulsado una política de desarrollo productivo, constituida por dos pilares básicos. El primero, lo forman las políticas generales de competitividad que influyen en las estrategias que generan el contexto en el cual las empresas deben competir y desarrollarse. El segundo pilar, esta formado por la política de desarrollo productivo, que se orienta a canalizar el desarrollo de la competitividad de las empresas, especialmente en esferas donde se presentan persistentemente fallas de mercado, V.g. la pequeña empresa, el desarrollo regional, la reconversión productiva sectorial y la producción limpia.

Entre las políticas de desarrollo productivo que están siendo impulsadas desde el Ministerio de Economía⁸⁵, se pueden identificar las siguientes:

⁸⁴ Ministerio de Economía. "Economía en Chile, Políticas de Desarrollo Productivo", Santiago, Chile 2000.

⁸⁵ Ministerio de Economía. Op. Cit. Página. 1.

- La Política de apoyo a la Mediana Empresa, orientada a desarrollar capacidades de emprendimiento y generar proyectos asociativos que impliquen una mayor capacidad competitiva; que mejoren el acceso a los mercados globalizados; el acceso al crédito, a la tecnología y la innovación; la calidad en los empleos y facilitar la formalización de las empresas.
- La Política de Desarrollo Productivo Regional, que contempla 4 líneas de acción: localizar mayores inversiones en regiones, desarrollar nuevas ventajas competitivas en regiones, facilitar el acceso de nuevas capacidades productivas regionales, y profundizar en la descentralización política económica, procurando fortalecer el desarrollo productivo de tipo endógeno.
- La Política de Desarrollo Productivo Sectorial, que propone avanzar en un apoyo a la transformación productiva de sectores económicos que enfrenten procesos de declinación económica, ajuste tecnológico o cambios estructurales, mediante programas de apoyo específico que incluyan la reinserción laboral de los trabajadores que están siendo despedidos; incorporar mayor valor agregado, calidad e innovaciones tecnológicas a la unidad productiva; incorporar la variable ambiental como aspecto importante de la política de desarrollo productivo sustentable; y acomodar la estructura de incentivos productivos a los requerimientos que plantea la Organización Mundial del Comercio.

En materia de órganos, uno de los primeros intentos del Gobierno Nacional por trabajar en el tema del fomento productivo, fue a través de la conformación del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, concebido como un ente coordinador y rector del accionar público en materia de análisis y definición de estrategias y políticas en el nivel nacional, y que aglutina a los principales actores

de la economía nacional. En opinión de José A. Abalos⁸⁶, "a pesar de su corta vida justificó su existencia como articulador de esfuerzos segmentados de los ministerios y servicios", esto por cuanto, fue capaz de generar una política de desarrollo productivo regional en el año 1997, que define el marco nacional general e inicia un proceso en el que cada región deberá adecuarla a su propia realidad y prioridades.

Otra instancia de encuentro, intercambio permanente y de concertación social de actores públicos y privados, sobre iniciativas para la promoción del desarrollo nacional, son los Foros de Desarrollo Productivo, cuyo objetivo tiene que ver con acciones concertadas en materia de capacitación, el desarrollo de centros de transferencia tecnológica, y la idea inicial de un Consejo de la Productividad. Es una instancia tripartita, constituida por Gobierno, trabajadores y empresas, convocando incluso a otros actores como las Universidades y Organizaciones no Gubernamentales. Se detecta como su principal falencia, el adolecer de capacidad de continuidad en su gestión, existiendo reiterados retrasos en el avance de propuestas entre uno y otro.

Un estudio realizado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁸⁷ reconoce como principales mecanismos institucionales operando en el nivel central, en materia de fomento productivo, a los Ministerios y Servicios relacionados (algunos de los cuales estudiaremos mas adelante), ya que tienen la responsabilidad de operativizar las definiciones de políticas sectoriales, estos organismos representan el medio como se institucionalizan las políticas sectoriales:

- Ministerio de Economía con sus servicios relacionados de CORFO, SERNAP, SERCOTEC, INE, Comisión Nacional de Riego, Instituto Forestal,

⁸⁶ Abalos, José Antonio. "El Fomento al Desarrollo Productivo Local: Orientaciones, Actores, Estructuras y Acciones. La situación en Chile en los noventa". Documento preparado en el marco del proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. Santiago, Chile, 2000. Página 16.

⁸⁷ Abalos. Op. Cit. Página 15.

Corporación de Investigación Tecnológica, Instituto de Fomento Pesquero, Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo, Centro de información de Recursos Naturales, y el Comité de Inversiones Extranjeras.

- Ministerio de Agricultura y sus servicios de INDAP, CONAF y SAG.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social y su servicio relacionado SENCE.
- Ministerio de Minería y su servicio SERNAGEOMIN.
- Ministerio de Planificación y Cooperación y sus servicios relacionados FOSIS y CONADI.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su servicio relacionado CONAMA.
- Ministerio del Interior y su servicio relacionado SUBDERE.

Agregando a ellos las empresas públicas como la ENAMI y el Banco del Estado.

Es así como a pesar de ser muchas las instituciones y los instrumentos relacionados al fomento productivo, podemos decir que las más importantes y con actuaciones más claras, reconocidos por el Gobierno⁸⁸ son las que definiremos a continuación.

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción, su participación dentro del fomento productivo es muy relevante, es la encargada de impulsar la actividad productiva nacional a través del fomento de la competitividad y la inversión, poniendo a disposición de las empresas diversos instrumentos que incluyen créditos de largo plazo y cofinanciamientos. A fin de aumentar la eficiencia de su labor, ha implementado una Red de Colaboración integrada por instituciones chilenas y extranjeras que contribuyen al desarrollo empresarial.

SERCOTEC: Servicio de Cooperación Técnica, su misión - relacionada al fomento productivo - es promover el desarrollo de la micro y pequeña empresa y fortalecer la capacidad de gestión de sus empresarios, para orientar y aportar al desarrollo local en un trabajo coordinado con otras instituciones.

SENCE: Servicio de Capacitación y Empleo. Contribuye al incremento de la productividad nacional impulsando la capacitación ocupacional.

INDAP: Instituto de Desarrollo agropecuario. Su principal objetivo es fomentar y potenciar el desarrollo de la pequeña agricultura, promover condiciones, generar capacidades y apoyar con acciones de fomento productivo sustentable para la agricultura familiar campesina y sus organizaciones.

FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Su misión es contribuir en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza, esto a través de planes y programas vinculados a fomento de la productividad.

PROCHILE: Dirección de Promoción de Exportaciones. Su misión es apoyar el desarrollo del proceso exportador y la internacionalización de las empresas chilenas. En el marco de las políticas de desarrollo regional Prochile brinda un importante apoyo a la internacionalización de las empresas y promoción de productos regionales.

CONAF: Corporación Nacional Forestal, obedece a dos líneas de acción en el orden del fomento productivo; lograr que campesinos y propietarios agrícolas vean la actividad forestal como una opción productiva rentable, a objeto de optimizar la comercialización e industrialización de máximo valor agregado para el sector forestal. Y, recuperar y proteger el patrimonio natural de Chile, minimizando el deterioro de los ecosistemas forestales.

CONAMA: Comisión Nacional del Medio Ambiente. Su misión general es promover la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo y coordinar las acciones derivadas de las políticas y estrategias definidas por el Gobierno en materia ambiental. Por tanto su acción está orientada a las consecuencias de las actividades productivas

CONICYT: Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, apoya la Innovación a través del Fondo de Fomento del Desarrollo Científico y Tecnológico

⁸⁸ Página Web Ministerio de Economía. <http://www.minecon.cl/fomento/index.html>.

FONDEF, cuyo objeto es fortalecer y aprovechar las capacidades de innovación científica y tecnológica de las Universidades e Instituciones de investigación y desarrollo nacionales, financiando proyectos de alta calidad, significación e impacto para mejorar la productividad y competitividad de los principales sectores de la economía, y mejorar la calidad de vida de la población.

MINAGRI: Ministerio de Agricultura, en materia de fomento productivo cuenta con dos áreas de trabajo: apoya a la Innovación a través de la Fundación para la Innovación agraria (FIA), y fomenta la Inversión a través del programa de recuperación de suelos degradados y del Servicio Agrícola Ganadero (SAG).

SERNAPESCA: Servicio Nacional de Pesca, tiene por objetivo velar por la correcta realización de la actividad pesquera, a través ejecución de la política pesquera nacional, y fiscalizar el cumplimiento de la normativa que regula la actividad. Así como también, velar por la sustentabilidad y conservación de los recursos pesqueros, colaborar con el proceso de consolidación de los mercados exportadores y cooperar con el proceso de regionalización del país.

SUBPESCA: Subsecretaría de Pesca. Su misión es administrar la actividad pesquera y acuícola y proponer iniciativas para su desarrollo a través de la formulación, seguimiento y difusión de la Política Pesquera y Acuícola Nacional y la dictación de la normativa que la implementa, con el objeto de alcanzar la sustentabilidad en el uso de los recursos hidrológicos y del medio ambiente.

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional, tiene participación directa en el fomento productivo a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la Provisión de Fomento Productivo. Su misión es elaborar, fortalecer y evaluar políticas de descentralización, con el propósito de modernizar la gestión pública, impulsar el desarrollo armónico de los territorios y profundizar la democracia.

ADUANAS: Servicio Nacional de Aduanas, presta su apoyo al exportador a través del reintegro a las exportaciones, el reintegro general a las exportaciones y el pago diferido de aranceles a las importaciones de bienes de capital.

SII: Servicio de Impuestos Internos, colabora con el fomento productivo apoyando la exportación por la devolución de IVA a exportadores.

TESORERIA: Tesorería General de la República, aporta a través del fomento de la inversión por medio del DL 889 de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra.

ENAMI: Empresa Nacional de Minería, se contabiliza como un instrumento de fomento a la producción, por su acción de facilitar créditos, apoyar a la innovación a través de la transferencia tecnológica, y el fomento de la inversión por el apoyo al reconocimiento de reservas, la explotación minera, los estudios de diagnóstico, el apoyo a la infraestructura y los estudios de diseño y factibilidad.

Además de otros órganos, instituciones, fondos y programas que podrían reconocerse como instrumentos indirectamente al servicio del fomento productivo. El Gobierno tomó conciencia que el fomento de las actividades productivas es una base para las políticas económicas del futuro, por lo que es necesario dar fuerza a las actividades económicas, tanto tradicionales como no tradicionales, todo lo anterior teniendo en cuenta además, que debido a las profundas transformaciones tecnológicas y a los procesos de apertura comercial que ha experimentado la economía chilena, el viejo paradigma del desarrollo inducido por el crecimiento de las grandes industrias entró en crisis, junto a las respectivas políticas sectoriales desplegadas durante las últimas décadas, ya que es preciso reconocer que la economía chilena está compuesta en su inmensa mayoría por pequeñas y medianas empresas, por lo que desde hace un tiempo se han ido diseñando políticas particulares para las pequeñas y medianas empresas, cobrando éstas un

papel más relevante dentro de la formulación de las políticas económicas nacionales en materia de fomento productivo.

2.2 Órganos regionales que actúan en materia de fomento productivo.

Para revisar qué órganos actúan en el ámbito regional, debemos primeramente distinguir los centros de administración que en ella coexisten, por una parte la Administración desconcentrada del Estado, y dentro de ellas a las Secretarías Regionales Ministeriales y las Direcciones Regionales de Servicios Públicos; y por otra, la Administración Regional compuesta por el GORE, y la Administración Provincial, en particular del Gobernador como órgano y del Consejo Económico Social Provincial (CESPRO).

a) Administración desconcentrada del Estado

Esta administración está compuesta en primer término, por las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS)⁸⁹, y en segundo término, por las Direcciones Regionales de los Servicios Públicos - siendo por lo menos veinte de ellos relacionados con el fomento productivo⁹⁰-, dentro de los que se cuentan la mayoría de los servicios que revisamos como agentes del fomento productivo en el ámbito nacional.

Inserto en la Administración desconcentrada del Estado, también podemos encontrar al Intendente - en cuanto representante directo del Presidente de la República -, quien posee algunas funciones relacionadas al fomento productivo en

⁸⁹ El art. 61 de la LOCGAR dispone: "Los Ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, de acuerdo con sus respectivas leyes orgánicas, con excepción de los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia, de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores".

⁹⁰ Abalos. Op. Cit. Página 23.

el art. 2 de la LOCGAR⁹¹, por lo que tiene la posibilidad de influir en la formulación de las políticas regionales de las actividades productivas, además de poder ser un canal de transmisión de los problemas que la región presenta en la materia.

Dentro de la Administración desconcentrada del Estado podemos encontrar, a nivel de interlocución con el sector privado como instancias coordinadoras, a los Foros de Desarrollo Productivo Regional, con resultados diversos de una región a otra y también, de su símil nacional⁹², porque - creemos - presentan igual problema que las direcciones regionales de los servicios que lo conforman, esto es, problemas de comunicación con las oficinas centrales y carencia de atribuciones básicas para resolver situaciones netamente locales⁹³. Igual problema presentan en ciertos casos las representaciones del sector privado, así como las organizaciones laborales, con bajos niveles de asociación y débiles estructuras operativas⁹⁴.

No obstante, estos Foros también presentan beneficios, como el de poder enfrentar y resolver los problemas de una manera compartida y comprometida con los verdaderos actores - debido a su variada composición⁹⁵ -, constituyéndolos en una buena base para la aplicación de instrumentos técnicos, y como una conexión entre el sector público y privado.

Por otro lado, Abalos⁹⁶ reconoce dentro de los instrumentos de la administración desconcentrada al Gabinete Regional, concebido como instancia normal de

⁹¹ El Intendente debe coordinar, fiscalizar y supervigilar los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa que operen en la región (letra j), y hacer presente a la autoridad administrativa competente del nivel central, las necesidades de la región (letra m).

⁹² De acuerdo a lo establecido en el II Foro Regional de Desarrollo Productivo, (1995) organizado por la Secretaría Ejecutiva de la Región de Valparaíso, y el II Foro Nacional de Desarrollo Productivo (1996) en su, "Informe de Estado de Avance Comisión Desarrollo Productivo de las Regiones. mimeo"

⁹³ Abalos. Op. Cit. Página 29. Visión que ha sido reforzada a nuestro entender, por el texto "Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile" de la División de Evaluación y Cuentas Públicas de la SUBDERE, realizado en junio del 2000. Y también por el, texto "El Chile descentralizado que queremos, un proyecto de todos", realizado por el Ministerio del Interior a través de la SUBDERE en junio de 2001. Página 39.

⁹⁴ Abalos. Op. Cit. Página 29.

⁹⁵ Al tratar los Foros de Desarrollo Productivo Nacionales, expusimos que se trata de una instancia tripartita, compuesta por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empresarios, pudiendo contar con la presencia de las Universidades y otras organizaciones.

⁹⁶ Abalos. Op. Cit. Página 25.

coordinación del trabajo, del conjunto de Ministerios y Servicios Públicos que operan en la región. Se percibe como un órgano de coordinación y resolución superior, por lo que a su interior se crearon comités encargados del tratamiento preliminar de los temas a considerar, entre los que se encuentra el Comité de Fomento Productivo, compuesto por los SEREMIS de Economía –que lo preside– Minería, Agricultura, Hacienda y Trabajo, junto a servicios como SERPLAC y CORFO. Está dotado de una jerarquía para diseñar e impulsar las políticas regionales de fomento productivo, ya que debe conocer y coordinar las acciones de todos los servicios, actuando en la promoción del desarrollo económico así como, acoger, procesar y resolver planteamientos de distintos sectores⁹⁷.

Finalmente, dentro de la asignación de los instrumentos para la pequeña empresa, podemos mencionar a los Comités de Asignación Regional (CAR) creados en 1997 por SERCOTEC, con el objetivo de desconcentrar las decisiones respecto de la asignación de recursos de fomento productivo a las micro y pequeñas empresas; los que están compuestos por representantes de los Ministerios y Servicios relacionados al fomento productivo en el ámbito regional, y en algunos casos, por representantes del Intendente y del Consejo Regional.

b) Administración Regional.

Por mandato del art. 13 de la LOCGAR la Administración Superior de la Región corresponde al GORE, a quien se entrega la función de fomento productivo por el art. 18 de la misma ley, el que se analizará más adelante en forma detallada.

En este sentido, sólo diremos que toca al GORE contribuir a las políticas nacionales de fomento productivo, establecer las prioridades regionales en la

⁹⁷El autor antes dicho, también reconoce la importancia del Comité Regional de Fomento Productivo - como instancias regionales de CORFO - para promover, fomentar y apoyar el desarrollo empresarial regional, colaborando activamente en las políticas y programas de los Gobiernos Regionales. En muchos casos el Comité de Fomento Productivo del Gabinete Regional y el Comité Regional de CORFO se han fusionado en una sola instancia coordinadora para facilitar la concentración de actores y recursos dentro del sector público.

materia, la promoción de la educación superior y técnica, y también promover el turismo (art. 18 de la LOCGAR).

Una forma inicial de actuación de los GORES en materia de fomento productivo, ha sido a través de la creación de Departamentos o Unidades encargadas del tema⁹⁸, dentro de la Unidad de Análisis y Control de Gestión del GORE. Estas actualmente existen en algunos de los GORES, para lo que se ha usado preferentemente el personal transferido desde CORFO, INDAP y otros servicios vinculados⁹⁹.

En este marco, al Intendente - como órgano ejecutivo del GORE - le compete, en materia de fomento productivo, según el art. 24 de la LOCAGR, formular las políticas de desarrollo de la región, someter al Consejo el proyecto de presupuesto; los proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones; proponer la distribución de los recursos del FNDR, los ISAR y los recursos propios del GORE y proponer la celebración de Convenios de Programación.

Consecuentemente, al Consejo Regional le compete - en ésta materia - aprobar, modificar o substituir el plan de desarrollo regional y el presupuesto de la región, resolver la distribución del FNDR, ISAR y los recursos propios del GORE, y aprobar los convenios de Programación. A modo de recalcar la importancia de esta materia, dentro de algunos Consejos Regionales existen comisiones de fomento productivo, que funcionan como asesoras del Consejo en estos temas, pero sin carácter técnico.

⁹⁸ Como en el GORE de la Región de Valparaíso, del Bio-Bio y los Lagos.

⁹⁹ Abalos. Op. Cit. Página 26.

Administración Provincial.

La Administración Provincial, cuenta con a lo menos tres fuentes de apoyo y potenciamiento en materia de fomento productivo¹⁰⁰. En primer lugar, con un equipo de funcionarios adscrito, que ha sido reforzado con nuevo personal asignado a este nivel desde las plantas de los Gobiernos Regionales. En segundo lugar, el gobernador puede disponer la conformación de un Comité Técnico Asesor, conformado por las jefaturas de los servicios públicos con presencia en la provincia, pudiendo disponer así, de una suerte de Gabinete Provincial¹⁰¹. Tercero, en cada provincia debe constituirse un Consejo Económico Social Provincial (CESPRO), como ente canalizador de las demandas directas de la comunidad, en el que participan cerca de un tercio o más de las entidades representativas de los gremios, las fundaciones o las corporaciones privadas dedicadas a actividades productivas, de comercio o investigación científica y tecnológica, los centros de formación técnica, los institutos profesionales o las Universidades. Este consejo no siempre ha sido constituido, funciona esporádicamente sin desempeñar un papel relevante en la provincia, debido a su poca representatividad real - por el tipo de organismos convocados y las dificultades y costos para la constitución de estos como tales - y la carencia de atribuciones resolutivas¹⁰².

En otro sentido, debemos tener presente que el Gobernador, por mandato del art. 45 de la LOCGAR, debe supervisar los programas y proyectos de los servicios públicos presentes en la provincia (letra a), proponer al Intendente proyectos de desarrollo de la provincia (letra b), asesorar a la Municipalidades en programas y proyectos de desarrollo (letra c), hacer presente al Intendente y a los SEREMIS las necesidades que observare en su territorio jurisdiccional (letra f); sin olvidar, que por el encabezado del artículo en comento, ejercerá además, todas las funciones

¹⁰⁰ Abalos. Op. Cit. Página 27.

¹⁰¹ Aun cuando no hay ningún servicio público que tenga representación en absolutamente en todas las provincias del país.

¹⁰² Ministerio del Interior. SUBDERE. Op. Cit. Página 43.

que el Intendente le delegue, dentro de las cuales pueden ubicarse aquellas que dicen relación con el fomento a las actividades productivas.

Por lo anterior, concordamos en la deficiencia de la Administración Provincial como articulador y promotor en materia de fomento productivo, ya que ante el insuficiente funcionamiento de los Comités Asesores de la Gobernación, la inexistencia en muchos casos de los CESPROS y la escasez de planes de desarrollo provincial, se genera una suerte de eslabón perdido entre el nivel regional y el nivel local, al menos en el sentido de generar políticas, pero no como ente coordinador entre los ámbitos regionales y locales, lo que es una tarea que de cumplirse realmente sería de gran importancia.

2.3 Participación del municipio en el fomento productivo.

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en su art. 4 letra d), entrega a las municipalidades la función - compartida - de desarrollar la capacitación, la promoción del empleo y el *fomento productivo*. Por el encabezado del artículo, debemos entender que esta función debe ser desarrollada por la Municipalidad separadamente, o en conjunto con otros órganos de la Administración del Estado.

El nivel local podría ser visto en situación ventajosa para afrontar el tema del fomento productivo, al menos en cuanto a la identificación de las necesidades locales. No obstante, en cuanto a la solución de éstas, no cuenta con capacidad financiera ni técnica para dar solución al tema, sino que se hace evidentemente necesaria la coordinación entre municipios y de éstos con los Gobiernos Regionales y órganos y servicios nacionales competentes. Así es como en gran medida, la acción del municipio en la materia se ha debido a que organismos gubernamentales, como FOSIS, SENCE y SERCOTEC; y otros no gubernamentales,

se han conectado con él para la acción conjunta en planes de capacitación y asistencia técnica.

En este sentido, Abalos¹⁰³ identifica los roles que puede jugar el municipio en materia de fomento productivo:

- **Incentivador:** Orientado a la creación de actividades productivas y comerciales o que buscan el desarrollo de actividades empresariales consolidadas, con el fin de mejorar su competitividad, aumentar su productividad o ampliar su mercado.
- **Difusor:** Dirigido a informar a los empresarios acerca de los beneficios a que pueden acceder, sean estos otorgados por organismos gubernamentales o no gubernamentales.
- **Capacitador:** Busca entregar conocimientos y herramientas técnicas a empresarios emergentes o establecidos, con el fin de mantener, consolidar, desarrollar o generar actividades comerciales o productivas, al interior de la comuna. La Municipalidad canaliza la capacitación entregada por los organismos especializados en los ámbitos de gestión, con niveles básicos y avanzados, según el objetivo que se pretende alcanzar. También se considera aquí, los programas de capacitación que organizan los municipios solos o con otros actores dirigidos a trabajadores en proceso de reconversión y a personas que se inician en el mundo laboral y requieren una capacitación técnica mínima.
- **Articulador:** Desarrolla su accionar a generar interrelaciones entre empresarios o a coordinar acciones vinculadas al fomento productivo y al desarrollo económico comunal, realizadas por agentes privados o gubernamentales, con la finalidad de establecer parámetros comunes de actuación y un desarrollo armónico al interior de la comuna.

¹⁰³ Abalos. Op. Cit. Página 39.

- Fiscalizador: Se orienta a controlar las actividades productivas de la comuna, sean en la forma de realizar el trabajo (contaminación ambiental, seguridad laboral, etc.), o en la legalidad de la actividad productiva (pago de patentes, permisos, etc.).

Así, según este documento, se pueden caracterizar las acciones de fomento productivo que se han implementado, en tres niveles.

- a) Acciones de primer orden: Cuya finalidad es generar actividades productivas en el territorio local, creando mayor empleo y dinamizando la economía. Están destinadas a captar y generar nuevos focos productivos, es decir empresarios en potencia.
- b) Acciones de segundo orden: Dirigidas al empresario establecido y cuya finalidad es mantener y consolidar las actividades productivas existentes en la comuna, potenciando sus ventajas comparativas y competitivas, entregando al empresario herramientas útiles para mejorar su gestión y la calidad de sus productos.
- c) Acciones de tercer orden: Tienden a desarrollar las actividades productivas existentes en la comuna. Están dirigidas a empresarios que tienen la capacidad de ampliar y mejorar su giro, aumentando el número de clientes, y en muchos casos colocando sus productos fuera de las fronteras comunales.

Concordamos en todo lo anterior, pero creemos necesario tener presente que las comunas presentan una disparidad mucho más latente que los Gobiernos Regionales, que pueden analizarse en forma conjunta sin mayores distinciones. Las municipalidades son muy diferentes una de otras, al creemos que deberíamos hablar de grupos de municipalidades, ya que estas presentan diferencias abismales en muchos casos.

Teóricamente, los municipios cuentan con los planes de desarrollo y los planos reguladores comunales, las unidades orientadas al tema y una cartera de

proyectos de inversión, pero en la práctica, la mayoría de los municipios - sobre todos los rurales - no ponen en marcha estos instrumentos por falta de medios y de personal o de capacitación del personal con que cuentan.

Es por eso, que en la medida que los municipios actúen en forma concertada, podrán enfrentar la solución a problemas que usualmente sobrepasan los límites territoriales de sus comunas, aumentarán su poder negociador y podrán transformarse en interlocutores válidos en materia de fomento productivo, donde sus potenciales son enormes como la entidad territorial más cercana a la realidad, pero donde las herramientas mediatas de actuación no son suficientes si actúan aisladamente.

3. El GORE en materia de fomento productivo: Análisis normativo.

El artículo 18 de la LOCGAR fija las competencias del GORE en materia de fomento productivo. Ya señalamos en su oportunidad que las letras que el artículo comprende responden en su totalidad a materias y en consecuencia no señalan atribución alguna para hacerlas efectivas. Dichas materias son las siguientes:

- Políticas nacionales de fomento productivo, asistencia técnica y capacitación laboral.
- Prioridades de fomento productivo.
- Investigación científica y tecnológica.
- Turismo.

En consecuencia, y a falta de mecanismos establecidos en el propio artículo 18 para hacer efectivas las funciones que señala, debemos analizar otras disposiciones del cuerpo legal, a fin de rescatar todas aquellas atribuciones que

digán relación con dichas funciones, y concluir como el GORE logra materializar las hasta el momento “meras declaraciones” establecidas.

El resultado del análisis de la ley podría resumirse en el cuadro siguiente:

FUNCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO	ATRIBUCION(ES) GORE	ATRIBUCION(ES) INTENDENTE	ATRIBUCION(ES) CORE
Letra a) Políticas nacionales de fomento productivo, asistencia técnica y capacitación laboral.			
Letra b) Prioridades de fomento productivo.	<p>Artículo 16 letra a) Elaborar y aprobar planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región.</p> <p>Artículo 20 letra c) Convenir con los ministerios programas de inversiones con impacto regional.</p>	<p>Artículo 24 letra b) Someter al CORE proyectos de planes y estrategias regionales de desarrollo y promover su ejecución.</p> <p>Artículo 24 letra d) Someter al CORE el proyecto de presupuesto regional.</p>	Artículo 36 letra d) Aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto.

	Artículo 20 letra h) Proponer criterios para distribución y distribuir subvenciones a programas sociales.		
Letra c) Investigación científica y tecnológica.	Artículo 16 letra d) Dictar normas generales. Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales.	Artículo 24 letra g) Proponer al CORE proyectos de reglamentos regionales.	Artículo 36 letra b) Aprobar los reglamentos regionales.
Letra d) Turismo.	Artículo 16 letra d) Dictar normas generales. Artículo 20 letra a) Aprobar y modificar normas regionales.	Artículo 24 letra g) Proponer al CORE proyectos de reglamentos regionales.	Artículo 36 letra b) Aprobar los reglamentos regionales.

Como podemos observar, nuestra ley no ha sido del todo acertada al asignar atribuciones al GORE y sus órganos para el cumplimiento de la función de fomento a las actividades productivas; muy por el contrario, el GORE no cuenta con herramientas legales para contribuir a la formulación de las políticas nacionales de fomento productivo, en el mejor de los casos debe conformarse con aplicar las políticas que ya vienen definidas desde el poder central. Por su parte el único medio con que cuenta para el establecimiento de prioridades de fomento

productivo, es la formulación y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo y proyecto de presupuesto de la región, puesto que las atribuciones señaladas en las letras c) y h) del artículo 20, si bien podrían guardar relación con la función respectiva, no cuentan con la atribución complementaria del Intendente y CORE para materializarla, por lo que a nuestro juicio constituyen meras declaraciones. Por último la investigación científica y tecnológica y el turismo, sólo logran ser operativos con la atribución normativa de los GORES.

Con todo, no queremos señalar que en la práctica los GORES no materialicen las funciones a través de otras herramientas¹⁰⁴, sólo queremos hacer patente de manera clara y objetiva que estas "otras" atribuciones que el GORE ocupa no han sido asignadas específicamente para cumplir la función respectiva¹⁰⁵ y en consecuencia a través del tiempo, se han debido interpretar extensivamente de manera de salvar los inconvenientes evidenciados en la ley.

A contrario sensu, muchas atribuciones descritas en la ley, no dicen relación directa con ninguna función del artículo 18, pero sí con el fomento productivo propiamente tal, lo que permite a los GORES ampliar su campo de actuación en la materia.

El siguiente cuadro ilustrativo nos revela aquellas atribuciones del GORE que sin perjuicio de no relacionarse con ninguna de las funciones del artículo 18, pueden contribuir a nuestro juicio al fomento de las actividades productivas en la región.

¹⁰⁴ Sabemos por ejemplo que es dable financiar proyectos de investigación científica y tecnológica a través de un FNDR de emergencia. Por su parte el año 2000, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) creó las bases para un Programa Nacional concursable de apoyo a las regiones que permitiera en conjunto con los Gobiernos Regionales, Universidades y empresarios de cada zona, la creación de Unidades de Desarrollo Científico y Tecnológico a lo largo del país. El programa adjudica fondos para el financiamiento de proyectos con el aporte proporcionado por CONICYT y el Gobierno Regional, en partes iguales, que se distribuyen durante la ejecución de los proyectos. Como resultado de los concursos se han formado los primeros seis centros descentralizados de investigación en las regiones I, IV, VI, VII, VIII y XII.

¹⁰⁵ El FNDR es un fondo de compensación territorial destinado a superar las iniquidades entre las regiones, y no tiene como objetivo primordial la promoción de la investigación científica y tecnológica.

ATRIBUCIONES DEL ARTÍCULO 16 (GORE)	ATRIBUCIONES DEL ARTÍCULO 24 (INTENDENTE)	ATRIBUCIONES DEL ARTÍCULO 36 (CORE)
Letras b) y c) Resolver FNDR y Destinar recursos de ISARES	Letra e) Proponer al CORE la distribución la Distribución del FNDR, ISARES y Convenios de Programación	Letra e) Resolver FNDR, ISARES y recursos del 19 N° 20
Letra h) Ejercer las competencias que le sean transferidas.	Letra m) Coordinar, supervigilar o fiscalizar servicios públicos (con competencia en materia de fomento productivo)	Letra f) Aprobar convenios de programación.
Letra i) Mantener relación permanente con el gobierno nacional.		
ATRIBUCIONES DEL ARTÍCULO 19 (GORE)		
Letra c) Determinar la pertinencia de los proyectos de inversión.		

ATRIBUCIONES DEL ARTÍCULO 20 (GORE)		
Letra c) Convenir con los ministerios programas anuales o plurianuales con impacto regional.		
ATRIBUCIONES DEL ARTÍCULO 101		
Celebrar C.T.C		

4. Instrumentos del GORE en el fomento productivo.

4.1 Marco general

Una vez detectadas las potestades del GORE en materia de fomento productivo, el siguiente paso es describirlas y analizarlas brevemente, de manera de verificar los principales instrumentos o herramientas que el GORE debiera utilizar para propender al fomento productivo. No es materia de este acápite hacer mención a los resultados obtenidos a través de la utilización de los instrumentos, sólo nos remitiremos a su descripción y crítica desde un plano teórico.

Con todo, y antes que nada, merece la pena hacer mención a aquella atribución de los Gobiernos Regionales que dice relación con la facultad de dictar reglamentos regionales propiamente tales, e internos de organización y funcionamiento, cuyo fundamento se halla en la propia Constitución Política de la

República en el artículo 102, y en la LOCGAR en los artículos 16 letra d), 20 letra a), 24 letra g), 36 letra b) y 36 letra a).

Los reglamentos regionales propiamente tales, dictados por el GORE, son verdaderas normas jurídicas *ad extra* o de regulación de la realidad social de la conducta de los ciudadanos y que, por tanto, afectan más allá de su pertinencia o no a la Administración del Estado; mientras que los internos de organización y funcionamiento dictados por el propio Consejo Regional, contienen normas reflexivas *ad intra* y por tanto, no afectan directamente a los ciudadanos, salvo en cuanto a la regularidad de los procedimientos administrativos para la toma de decisiones que puedan afectarles directamente.

No podemos calificar a la potestad normativa de los gobiernos regionales como un instrumento de fomento productivo independiente, pero si podemos asegurar que es un buen elemento potenciador y facilitador para la utilización de muchos de los instrumentos relacionados al fomento productivo. Así las cosas, es dable establecer una regulación reglamentaria en materia de coordinación orgánica con los servicios públicos relacionados al fomento productivo, o bien generar por vía reglamentaria comisiones especializadas en fomento productivo dentro del propio Consejo Regional, o departamentos de fomento productivo dependientes de alguna División, potenciar la materialización de convenios de programación en el largo plazo, establecer criterios de selección de proyectos relacionados al fomento productivo, etc.

Sin perjuicio de lo anterior es conveniente tener en claro al menos dos discusiones doctrinarias y jurisprudenciales en torno a esta potestad¹⁰⁶. La primera dice relación con su carácter de potestad normativa de ejecución, sustentada por algunos autores¹⁰⁷, o bien de potestad normativa autónoma, según plantean

¹⁰⁶ Ver artículo Ferrada Bórquez, Juan Carlos, La Potestad Reglamentaria Regional.

¹⁰⁷ Contreras Eddinger, Roberto. "Análisis de las limitaciones de la ley N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional". Fuente www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/6384/Contrera.htm, Página 7.

otros¹⁰⁸. De apoyar una u otra postura, la discusión se detendría sobre si el ejercicio de esta potestad requiere una habilitación expresa de la ley, caso a caso, que disponga su ejercicio, o bien que en este caso no se requiere habilitación expresa, sino que basta la habilitación que previene el propio artículo 16 letra d) de la LOCGAR. En este sentido, adherimos a la segunda postura, compartiendo la opinión de Ferrada¹⁰⁹ que considera esta última opinión como acertada, no sólo por argumentos históricos jurisprudenciales¹¹⁰, sino además porque ello se aviene mejor con una interpretación sistemática y coherente de la CPR y la propia LOCGAR; de lo contrario, sería completamente ilusoria la capacidad normativa que le reconoce directamente el texto constitucional a los gobiernos regionales, restringiendo severamente su capacidad de gestión.

Una segunda discusión, gira en torno a la posición que defiende que la potestad normativa de los gobiernos regionales pasa a adquirir un ámbito acotado de actuación, cuyo marco lo determina la competencia atribuida al órgano administrativo regional por la Constitución y las demás normas dictadas conforme a ella (artículo 6 y 7 CPR y 2 LOCGAR). De este modo, existiría una especie de “garantía institucional” que impediría a otros órganos o autoridades del Estado inmiscuirse en dicho ámbito competencial. Sin embargo, en materia de fomento productivo, al menos en cuanto a la dictación de reglamentos regionales propiamente tales, el GORE requerirá siempre una coordinación con la normativa estatal, en el entendido que no goza de competencias exclusivas en la materia¹¹¹, esto sin perjuicio de ostentar incluso en este caso un ámbito exclusivo en la parte o sector de la materia que la propia LOCGAR declara.

¹⁰⁸ Rendón, Luis Mariano “Informe sobre facultades normativas de los gobiernos regionales”. Revista Gobierno Regional y Municipal, año IV, 3, N° 30, octubre 1996, Páginas 76-80. En el mismo sentido, Tobar. Op. Cit. Página 289.

¹⁰⁹ Ferrada Bórquez. Op. Cit. Página .7

¹¹⁰ Dictamen del Tribunal Constitucional N°155/1992, en el que se deja establecido que la referencia general a “las leyes” o “la ley” como lo emplea el artículo 20 letra a LOCGAR-, debe interpretarse como hecha a la propia LOCGAR, con lo que lo dispuesto en le artículo 16 letra d LOCGAR debe tenerse como el cumplimiento efectivo de lo exigido por aquel.

¹¹¹ Como ya analizamos en el cuadro comparativo relativo a las funciones compartidas y exclusivas del GORE.

En conclusión, la potestad normativa de los gobiernos regionales goza de considerables ventajas en relación a otras potestades, perfilándose como una importante atribución, muchas veces mal aprovechada por los Gobiernos Regionales¹¹², que si bien no constituye un instrumento en sí mismo, si lograría complementar, potenciar, definir y reglamentar aquellos que generen nuevas perspectivas de desarrollo económico y productivo desde el nivel regional.

Una vez aclarada la intervención de la potestad normativa en materia de fomento productivo, nos toca analizar de lleno aquellos instrumentos con que cuenta el GORE para materializar el fomento productivo. En consecuencia, y a la luz de los cuadros ilustrativos analizados en el punto anterior que verificaron las potestades atribuidas por la ley al GORE para el fomento a las actividades productivas, hemos concluido que estos son sus principales instrumentos:

- Proyecto de presupuesto regional.
- Estrategia Regional de Desarrollo (en adelante E.R.D.)
- Convenios de traspaso de competencias.
- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (en adelante FNDR)
- Inversión Sectorial de Asignación Regional (en adelante ISAR) e Inversión Regional de Asignación Local (en adelante IRAL).
- Convenios de programación
- Departamentos y Comisiones de Fomento Productivo.
- Coordinación orgánica con los Servicios Públicos.

¹¹² A la luz de las escasas normas regionales que aparecen publicadas anualmente en el Diario Oficial.

4.2 Proyecto de Presupuesto.

El Presupuesto de la Nación puede concebirse como una estimación de ingresos y gastos que, respectivamente, percibe y devenga el Estado, representado este último por todas aquellas entidades del denominado sector público.¹¹³ Este proceso se realiza por el Ministerio de Hacienda, a quien corresponde establecer el calendario en que se realizarán las acciones de los Servicios públicos, Gobiernos Regionales y Administraciones locales para la formulación del presupuesto nacional; el que se materializa a través de la Ley de Presupuesto del Sector Público.

En el caso del Presupuesto Regional, éste debe entenderse como “aquel compuesto por las diferentes fuentes o fondos destinados a la ejecución de proyectos o programas de inversión pública en la región, vale decir, por los recursos provenientes de los Fondos Sectoriales, del FNDR, de los Fondos provenientes de las Inversiones Sectoriales de Asignación Regional (ISAR), de los Fondos destinados a los Convenios de Programación, de las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL), de los Fondos Municipales y de los Fondos destinados por el Ministerio del Interior para los Programas de Mejoramiento Urbano y Mejoramiento de Barrios”¹¹⁴.

La Constitución Política de la República, al otorgar personalidad jurídica y patrimonio propio a los Gobiernos Regionales, reconoce su existencia como un servicio público con capacidad para administrar sus recursos en conformidad con la Ley Orgánica Constitucional de la Administración Financiera del Estado (Ley Nº 1.263)¹¹⁵. Así, el presupuesto regional, es una herramienta que permite al

¹¹³ Muñoz, Cristián y Parra, Lusiano. “Análisis, Evaluación y Propuesta de optimización para la toma de decisiones de inversión pública en el proceso administrativo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional”. Seminario de Título para obtener el grado de Administrador Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Concepción. Editorial. Ciudad Universitaria. Diciembre 2000. Página 69.

¹¹⁴ Muñoz y Parra. Op. Cit. Página 72.

¹¹⁵ Ministerio del Interior, SUBDERE. “Guía de Gobiernos Regionales”. Abril, 1993. Página 46.

Gobierno Regional saber con qué recursos contará en el año calendario, y compatibilizar los gastos previstos con el total de ingresos obtenidos. Su tramitación se encuentra tratada en los arts. 71 y 72 de la LOCGAR, con relación al art. 64 de la misma ley, y a la ley 1.263, ya mencionada.

El art. 71 de la LOCGAR, dispone que la ley de presupuesto asignará a cada GORE los recursos necesarios para solventar sus gastos de funcionamiento. Y el art. 72 dispone que el presupuesto del GORE estará constituido por dos programas presupuestarios, un programa de Gastos de Funcionamiento y un Programa de Inversión Regional¹¹⁶.

Entendemos como instrumento del fomento productivo al presupuesto regional, ya que a través de él el GORE podría intervenir en la asignación de los recursos hacia esta materia, por medio de alguno de los dos programas de gastos; ya sea por el programa de gastos de funcionamiento, obteniendo más recursos para el ingreso de personal capacitado o la capacitación del personal disponible, y de medios técnicos para el correcto desempeño de estos. O bien, y principalmente, a través del programa de inversión, debido a que es éste el que se encuentra formado por los fondos que proveerán los recursos para las obras a ejecutarse en la región, ya sea por medio del FNDR, ISAR, IRAL, etc. y éstos, orientados a materias productivas, harán del presupuesto regional una herramienta que servirá para la potenciación del fomento productivo y así, a través del fomento de las actividades productivas, el cumplir consecuentemente con otras de sus

¹¹⁶ El primero, dice relación con gastos necesarios para el desarrollo de la actividad propia del GORE - independiente del presupuesto destinado para el servicio de Gobierno Interior - por lo tanto, gastos de personal, adquisición de bienes y servicios de consumo y compra de activos fijos que permitan el funcionamiento del GORE. Gastos que se solventan con los ingresos obtenidos dentro de este mismo programa, vale decir, ingresos de operación, aportes fiscales libres, saldos iniciales de caja y otros ingresos.

El segundo programa debe entenderse como el conjunto de estudios, programas y proyectos que son seleccionados y priorizados por el GORE con el objeto de materializar su estrategia de desarrollo, ateniéndose a los objetivos básicos del fomento productivo, ordenamiento territorial y en general, la satisfacción de las necesidades de la población. Está compuesto por los recursos del FNDR (que hasta 1990 eran los únicos), los ISAR y los que reciba GORE para la atención de problemas de su jurisdicción, dentro de los que se cuentan los fondos que reciba por concepto de IRAL y Convenios de Programación.

funciones, ya que si aumenta la producción regional se verá favorecido el comercio, la industria y en general toda la vida económica de la región.

En contrario, el presupuesto regional pierde fuerza como una herramienta idónea para el fomento productivo regional, en el sentido que la participación de los actores regionales está muy limitada - en cuanto a sus propuestas - siendo que son quienes mejor deberían conocer la realidad regional y opinar sobre ella, sobre sus carencias y necesidades, y no solamente hacer un compendio de los anteproyectos preparados por órganos técnicos, que en gran medida están supeditados a lo dispuesto por los SEREMIS de la región, que no hacen más que obedecer las ordenes de los respectivos ministerios y por ende ser adecuaciones regionales de las políticas nacionales de cada sector.

Por todo lo anterior creemos que el GORE debería participar más activamente en la formulación del proyecto de presupuesto y no sólo en las formalidades de su aprobación y presentación.

4.3 Estrategia Regional de Desarrollo.

La planificación del desarrollo regional busca anticipar acontecimientos económicos y sociales para intentar encausarlos en una dirección determinada, es decir, una forma de intervención sobre la realidad, cuyo propósito central es lograr objetivos que interesan a toda la comunidad, tomando en cuenta los factores internos y externos sobre los cuales incidir, relacionando lo que se quiere lograr (objetivos), con la forma de lograrlo (estrategia) y los mecanismos de que dispone para tales propósitos (instrumentos)¹¹⁷. En este sentido, se entiende la planificación de desarrollo regional como un proceso de decisiones y acciones

¹¹⁷ MIDEPLAN División de Planificación Regional. "Orientaciones Metodológicas y Sistematización de Experiencias en Planificación Regional". Santiago de Chile, Mayo de 2000. Página 12.

que inciden en aquellos factores determinantes en el espacio - tiempo del territorio, que facilitan el proceso de toma de decisiones para el desarrollo social, económico, territorial e institucional de la región.

En la historia reciente de Chile, el principal instrumento que posibilita el ordenamiento de esta planificación de desarrollo regional es la Estrategia Regional de Desarrollo, *que se concibe como un conjunto coherente y estructurado de propuestas, socialmente consensuadas, destinadas a generar espacios que permitan coordinar e impulsar acciones públicas y privadas que se consideren indispensables para el desarrollo regional, definiendo políticas, objetivos y lineamientos estratégicos que orienten, coordinen, organicen y faciliten la concertación de actores en pos del desarrollo deseado*¹¹⁸. La correcta y rigurosa formulación de una planificación estratégica dispone de una serie de herramientas e instrumentos que posibilitan la coherencia estratégica, la consistencia y viabilidad de las propuestas, incluyendo una visión integrada e integradora.

Derivado de las conclusiones del seminario sobre Sistematización de Experiencias de Planificación Regional efectuado en octubre de 1999 en Valdivia, se consideraron 10 tópicos relevantes en torno al proceso de formulación de las Estrategias Regionales de Desarrollo: El marco conceptual de la ERD, El Diagnóstico, Prospectiva y Base de Datos, Horizontes y Procesos de Planificación, Visión del Territorio y Ordenamiento Territorial, Coherencia de Propuestas Estratégicas y Objetivos Regionales, Participación de Actores Regionales, Gestión Estratégica, Articulación con otros instrumentos de Planificación, Difusión de la ERD y Evaluación de la ERD¹¹⁹.

En este sentido, nos parecen particularmente importantes en materia de fomento productivo, un buen Diagnóstico, concebido como un proceso de análisis y evaluación de la situación presente, que no se limite a la mera descripción de la

¹¹⁸ MIDEPLAN - División de Planificación Regional. Op. Cit. Página 12.

¹¹⁹ En este sentido ver, MIDEPLAN- División de Planificación Regional. Op. Cit. Páginas 19 a 32.

realidad en materia de actividades productivas a través de la enunciación de agotadores datos estadísticos y porcentuales, que como ya sabemos, rápidamente van quedando obsoletos en el tiempo, sino más bien cuyo valor radique en su claridad explicativa y de predicción. Por otra parte contar con Propuestas Estratégicas coherentes y Objetivos Regionales bien diseñados en materia de actividades productivas, con esto queremos decir que las propuestas estratégicas guarden relación con el diagnóstico que se ha efectuado, y a su vez los objetivos estén orientados directamente a la materialización de las propuestas; estos objetivos a nuestro juicio, deben cumplir al menos con dos requisitos: la optimización de los recursos tanto humanos como económicos y la clasificación de los mismos en torno a su relación con el desarrollo productivo, y dentro de este tópico, subclasificación de acuerdo a dos criterios: áreas económicas consideradas relevantes para la región, y los sectores territoriales que formen parte de la misma. Un tercer elemento fundamental es la Participación de Actores, actores vinculados a los diferentes sectores económicos; que la estrategia se formule vinculándose a la comunidad y actores institucionales o sociales que influyan en la toma de decisiones, establecer acuerdos que permitan la movilización de recursos y voluntades para contribuir en la construcción del fomento productivo propuesto para la región, así como para dar coherencia a las acciones y propuestas estratégicas desarrolladas en esta materia. Por último es importantísimo, mucho más aun en materia de fomento productivo, dado las escasas herramientas con que cuentan los gobiernos regionales para su materialización, y por lo importante que es en este sentido la participación de privados que intervengan no ya en la planificación, sino ahora en la concretización de las iniciativas, una adecuada Difusión de la ERD, que haga conocida a la comunidad y principalmente a los actores relevantes en materia económica de los resultados del proceso de formulación y ejecución y evaluación de la EDR, de esta manera se involucra a la

región en la definición y acción de su propio desarrollo productivo, participando en los espacios generados para dichas instancias y dándole a las mismas su legitimación.

Sin embargo todos los elementos considerados a nuestro juicio como relevantes para que la planificación productiva esté bien formulada y produzca resultados concretos, se han visto enfrentado a diferentes obstáculos que se originan por un ineficiente enfoque e inadecuada utilización. MIDEPLAN ha elaborado un catastro de los más recurrentes y significativos obstáculos que se identifican tras la experiencia histórica del proceso de elaboración de las Estrategias Regionales¹²⁰ entre ellos se encuentra la legitimación, conflictos de competencia, falta de coordinación para articular un trabajo coherente con todas las instancias tanto internas como externas, falta de información sistemática, oportuna y fiable para el diseño y actualización de la ERD, inadecuada difusión al resto de los actores y utilización de un lenguaje técnico, difícil de comprender para el ciudadano común, falta de claridad en la delimitación y asignación de responsabilidades y liderazgos, y desvinculación de la ERD con el territorio que representan, que originan acciones y propuestas que no son armónicas con el espacio territorial.

En consecuencia, aun cuando la ERD se ha ido consolidando como un importante instrumento de planificación en materia de fomento productivo, en el sentido de dictar las pautas y ser determinante a la hora de convertir en protagonista a las políticas de fomento productivo en una región determinada, los gobiernos regionales no deben dejar de considerar la necesidad de superar los obstáculos a que históricamente se han visto enfrentadas y comprender que el rol esencial de una estrategia con metas de desarrollo productivo, es propender a la coordinación de actores económicamente relevantes, vincular la ERD con el territorio que representan potenciando sus propias particularidades, y

¹²⁰ MIDEPLAN. División de Planificación Regional. Op. Cit Página 19.

principalmente lograr su difusión, en la medida que la región parezca atractiva como foco de inversión a los ojos de la comunidad regional y extraregional, y al mismo tiempo se logre su legitimidad ciudadana.

4.4 Convenios de Traspaso de Competencias.

Estos Convenios, como su nombre lo indica, son utilizados para la transferencia de funciones y atribuciones desde el nivel superior hacia uno inferior. Se encuentran consagrados constitucionalmente en el art. 103 inc.1º de la Constitución Política de la República, que dispone que "La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la *Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales*". Su origen lo podemos encontrar en la Constitución de 1925 donde en su art. 107 se establecía que las leyes conferirían paulatinamente las competencias que ejercieran otras autoridades, lo anterior con el fin de proceder a la descentralización de la Administración. En opinión de Hernández¹²¹, la actual disposición constitucional amplía el objeto de la norma, ahora se refiere a las formas en que se descentralizará, lo que incluye no sólo a la ley como medio para el traspaso de las competencias, sino que también extiende el campo de acción hacia los convenios administrativos. Aun cuando es necesario tener presente, que en opinión de algunos autores, tal traspaso sólo podría ser realizado por medio de una ley, debido al tenor de la disposición constitucional, en relación con el art. 62 inc. 4º N° 2 de la misma, que entrega a la ley - con iniciativa exclusiva del Presidente de la República - la creación de servicios públicos y la determinación de sus funciones. A nuestro parecer el art. 101 de la LOCGAR es claro, al otorgar la posibilidad de celebrar convenios administrativos para realizar el traspaso de

¹²¹ Hernández Olmedo. Op. Cit. Página 73.

competencias, por lo que el traspaso puede darse tanto a través de una ley como a través de un convenio administrativo; la ley debe regular las formas de traspaso, y en este caso es la LOCAGR la que regula y/o determina la forma: el convenio de traspaso de competencias. Por ende, la LOCGAR expande los instrumentos jurídicos para avanzar en la descentralización administrativa y en particular, para operativizar la transferencia de competencias, reflejo de lo anterior es que trata el tema en dos de sus artículos, en el art. 67 y en el art. 101. De acuerdo a los cuales podemos encontrar:

- Por un lado, el procedimiento para realizar la solicitud de transferencia de competencias (art.67).
- Por otro lado, las formas en que puede devenir la solicitud de transferencia de competencias, esto es, en la firma de un Convenio con uno o más Ministerios (art.101) o bien, en el envío por el Presidente de la República, de un Proyecto de ley al Congreso.

Una de las posibilidades, es que como resultado de la solicitud de competencias el Presidente envíe un proyecto de ley que se refiera a las competencias solicitadas, en caso que el GORE no posea una función concurrente con la atribución que solicita. Pero tal respuesta al traspaso de competencias no será materia de nuestro estudio, ya que en esta ocasión sólo analizaremos - siguiendo a Hernández - el procedimiento de solicitud del art. 67 y el Convenio de Traspaso de Competencias propiamente tal, del art. 101.

El procedimiento del art. 67, como su nombre lo indica, sólo es un *procedimiento*, a través del cual el GORE solicita al Gobierno Central que disponga del traspaso de nuevas competencias desde un Ministerio o un Servicio, con el cual posee competencias compartidas o concurrentes. La solicitud que realiza el GORE debe ser antecedida de una serie de procedimientos, en los que éste

identifica y describe la competencia que requiere, justifica su petición y expresa qué medios serán los necesarios para cumplir con la competencia asignada, y si dispone de ellos o requiere un traspaso de recursos, debiendo también acompañar un informe del organismo que ejerce la competencia, pronunciándose acerca de la viabilidad del traspaso, así como un informe del organismo técnico de planificación regional. La solicitud debe ser dirigida al Presidente de la República, adjuntando los antecedentes en que se fundamenta el requerimiento y un Proyecto de Convenio. El Presidente remitirá tal propuesta al Ministerio del Interior, debiendo la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), remitir los antecedentes a los Ministerios y/o Servicios involucrados, y preparar un proyecto de informe para el Ministerio del Interior. De aprobarse la solicitud deberá firmarse un Convenio entre el GORE y el Ministro del Interior, que será materializado a través de un Decreto Supremo, tal como lo establece el art. 101 de la LOCGAR.

Este Convenio propiamente tal del art. 101 es un acto administrativo, aprobado en forma discrecional por el Presidente de la República - cuyo pronunciamiento es obligatorio -, que puede ser indefinido o bien, establecer un plazo de duración, así como condiciones o cláusulas de revocabilidad. Las materias que puede tratar el convenio son aquellas funciones ya asignadas al GORE y que éste comparte con un Ministerio o con un Servicio dentro de la región, y que en su opinión se encuentra capacitado para absolver y ejercer en forma única¹²². Lo anterior ya que los GORES tienen un numeroso campo de funciones que desempeñar y que también son de responsabilidad de órganos sectoriales centrales, sin embargo, - y lo que es la diferencia fundamental - estos últimos sí están dotados de atribuciones y recursos para su ejercicio efectivo¹²³.

¹²² Hernández Olmedo. Op. Cit. Página 73.

¹²³ Debemos hacer presente que la LOCGAR y la Constitución Política de la República hacen mención a las "competencias" que serán solicitadas por los GORES, y a los Traspasos de competencias, sin hacer distinción si se trata de funciones y/o atribuciones, pero los distintos autores estudiados hacen referencia al traspaso de atribuciones, ya que la función correlativa debe ser detentada por el GORE, pero en forma conjunta con el Ministerio o el Servicio, y por tanto lo que hace el Convenio es entregar atribuciones al GORE sobre una materia o función que el ya

Como podemos concluir, es en los campos donde se superponen las funciones de los GORES y de los Ministerios o Servicios donde muestran su utilidad los Convenios de transferencia de competencias, distribuyendo las atribuciones necesarias para el cumplimiento de las funciones concurrentes. En palabras de Hernández, aquí no hay nuevas funciones entregadas al GORE, sino que se expresa el ejercicio compartido entre éste y el órgano central, de las atribuciones necesarias para lograr el cometido común en el ámbito de territorial de que se trate¹²⁴. Por tanto el Convenio requiere primero la radicación de una función en el GORE y en segundo lugar, versar sobre la distribución de una atribución.

A favor de los Convenios de transferencia, podemos decir que éstos materializan el concepto de descentralización como un proceso gradual y selectivo, ya que en primer lugar, dejan abierta la puerta a un fortalecimiento paulatino y permanente de los GORES. En segundo lugar, permiten una diferenciación, ya que rompen con la normativa estándar, permitiendo a cada región solicitar el traspaso de las competencias que le sean de mayor relevancia. Y, en tercer lugar, traslada el poder de iniciativa desde las autoridades centrales o nacionales hacia las regionales¹²⁵. Por lo anterior, podrían convertirse en una eficaz herramienta para el fomento productivo, permitiendo a los GORES - una vez analizada su particular situación - solicitar las competencias que le sean necesarias para la orientación y realización de su estrategia de desarrollo.

Lo importante ante tal facultad de los GORES, sería que éstos sean responsables en saber qué pedir, y analizar rigurosamente si pueden o no cumplir la competencia solicitada, y por otro lado, es necesario que los organismos centrales

detentaba, pero que carecía de poderes para su cumplimiento y por tanto, lo que hace es entregarle esos poderes o atribuciones.

¹²⁴ Hernández Olmedo, Luis. Anexo B. Documento " Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuesta para fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile" de José Antonio Abalos. Para el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ. Página 63.

¹²⁵ Abalos, José Antonio. "Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuesta para fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile" Para el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ. Año 2000. Página 62.

sean lo suficientemente objetivos en sus informes respecto a la capacidad de los GORES de ejercer la atribución trasladada. Cumpliendo con lo anterior, podrían servir como mecanismos de coordinación - tan necesarios - entre los GORES y el nivel central, para que ambos acuerden campos definidos de actuación y evitar la duplicidad de acciones que termina por convertirse en inoperabilidad práctica.

4.5 Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

El FNDR es el principal instrumento financiero mediante el cual el Gobierno Central transfiere recursos fiscales a cada una de las regiones, para la materialización de proyectos y obras de desarrollo e impactos regional, provincial y local. Su administración corresponde principalmente a los GORES y a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

El artículo 73 de la LOCGAR señala que es un programa de inversión destinado a la superación de las iniquidades territoriales en materia de infraestructura social y económica, con el fin último de obtener un desarrollo armónico y equitativo.

En consecuencia podemos concluir los siguientes objetivos del fondo:

- Cumplir con los planes de desarrollo, establecidos en la EDR.
- Terminar con la multiplicidad de proyectos, para lograr un proceso de inversión pública de alta calidad e impacto regional.
- Ayudar al desarrollo de las regiones más atrasadas, asignándoles una mayor cantidad de recursos, y
- El FNDR al estar destinado al financiamiento de distintos sectores, como infraestructura económica y social de la región, podemos ver que su objetivo es dar como resultado un desarrollo territorial armónico y equitativo.

El fondo en un principio, se financió solamente con recursos fiscales, pero en 1985 el Gobierno de Chile firmó un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Dadas así las cosas podemos clasificar al FNDR de acuerdo a tres dimensiones:

- FNDR tradicional, que se encuentra constituido por el aporte fiscal proveniente del Presupuesto de la Inversión Regional. Financia todo tipo de proyectos de infraestructura social y/o económica, estudios y/o programas independiente del sector que se trate, siempre y cuando no sea en contra de las restricciones establecidas en la Ley de Presupuesto Nacional.
- FNDR BID, que corresponde al contrato antes mencionado con el Banco Interamericano de Desarrollo. Financia proyectos enmarcados en algunos sectores declarados elegibles por el Banco Interamericano de Desarrollo, tales como: Educación, Salud, Vialidad Urbana y Rural, Agua Potable, Alcantarillado, Electrificación Rural, Caletas Pesqueras y Nuevos Caminos.
- Provisiones FNDR, son recursos asociados al FNDR cuya orientación está destinada a satisfacer requerimientos de áreas o sectores específicos. Las provisiones, según la ley de Presupuestos se manifiestan en los siguientes ítems: Fondos de Emergencia, Patentes Mineras, Infraestructura Educativa, Electrificación Rural, Ley de Drogas, Preinversión, Fomento Productivo y Compensación Inversión Sanitaria.

Pueden postular al fondo los Municipios, Servicios Públicos Desconcentrados, Gobiernos Regionales asociados, y organizaciones con personalidad jurídica. Los requisitos de financiamiento de este fondo son:

- Contar con la recomendación técnico-económica favorable del organismo de planificación pertinente (MIDEPLAN).
- Ser priorizado por el CORE.

- Para el caso de los proyectos financiados con los recursos del FNDR-BID, ajustarse a los sectores elegibles del Programa y a los requisitos exigidos en el reglamento operativo.

Sus limitaciones de financiamiento son las restricciones propias que establece la Ley de presupuesto de cada año.

En cuanto a la distribución interregional del FNDR, tiene como pilares fundamentales la existencia de criterios específicos, que se encuentran establecidos en la LOCGAR, artículo 75. En ella se establecen variables a partir de las cuales se definen indicadores objetivos, claros y precisos orientados hacia una distribución compensatoria de los recursos de este fondo, es así que la distribución del 90% del FNDR entre las regiones se expresará anualmente en la Ley de Presupuesto y la calculará la SUBDERE teniendo en cuenta lo siguiente¹²⁶:

- El nivel socioeconómico de la región
- La condición territorial particular de cada región.

Del 10% restante, un 5% debe ser distribuido como estímulo a la eficiencia en el gasto de los recursos a las regiones con mejores indicadores de costo-efectividad, y el otro 5% se destina a gastos de emergencia, los que serán calificados por el Ministerio del Interior a petición de los Gobiernos Regionales. La parte no utilizada de éste último porcentaje, se distribuirá al año siguiente de acuerdo a la modalidad establecida para el 90% de los recursos.

Al analizar el sistema operativo del FNDR, nos encontramos con una serie de obstáculos a que se ve enfrentado el GORE en cuanto a su efectivo poder de decisión de la inversión regional en la región, dentro de los cuales se encuentra que la Ley Anual de Presupuesto establece aquellos objetivos a los cuales no

¹²⁶ Para el cálculo de las variables, se utilizarán como fuentes de información, sólo cifras oficiales emanadas de los Ministerios, del Instituto Nacional de Estadísticas o, en su caso, de organismos internacionales reconocidos por el Estado de Chile. Un reglamento que expedirá el Presidente de la República, regulará en lo demás la aplicación de las variables de distribución interregional, y los procedimientos de operación del FNDR.

pueden destinarse los recursos del FNDR, a lo que se agrega que sólo podrán asignarse recursos a proyectos que cuenten con la recomendación técnico-económica de MIDEPLAN. Por último, si la fuente de financiamiento es el BID, se imponen requisitos de elegibilidad, que muchas veces se mantienen estáticos y no están acordes con la realidad regional.

Por otra parte, si analizamos la distribución presupuestaria del FNDR, nos encontramos con otra cortapisa para los GORES, en el sentido que el fondo no está sujeto a la capacidad de la región para presentar proyectos, sino más bien se asignan los recursos de acuerdo a criterios socioeconómicos y territoriales arbitrariamente impuestos, que no consideran las metas de desarrollo regional, presencia de proyectos bien evaluados, impacto regional y particularidades propias de la región. La distribución como está señalada, corre el riesgo que determinadas regiones reciban una cantidad de fondos superior a la que puedan efectivamente invertir y otras regiones una cantidad mucho menor que la que necesitan, no siendo posible influir de manera significativa en la presentación de proyectos.

Una tercera dificultad que enfrentan los GORES, es que los CORES priorizan anualmente los recursos del FNDR (junio- julio) sobre un marco presupuestario estimado, ya que el marco real sólo se conoce en el mes de diciembre. A todo esto se agrega que el CORE no cuenta con una adecuada información, acceso y control sobre SERPLAC en relación al Banco Integrado de Proyectos (BIP), ya que no existe forma de determinar si este organismo informa todos los proyectos que realmente están incluidos en el Banco. Tampoco puede cautelarse el hecho que los organismos técnicos presenten al CORE un universo de proyectos y montos mayor al que debe ser priorizado por este órgano. De la misma forma, al no tener el CORE acceso directo al sistema, las condiciones de los proyectos (RS- FI) pueden ser perfectamente manejables por sectoristas de SERPLAC¹²⁷.

¹²⁷ Consejeros Regionales de Chile, Congreso Nacional Valparaíso, documentos introductorios, comisiones de trabajo, junio 1994. Comisión 3 (inversión pública regional) Puntos 28 y 29.

Sin embargo creemos que el factor que más dificulta la labor del GORE, en lo que asignación de FNDR concierne, es que históricamente éste mantiene cinco principales sectores de inversión.¹²⁸ : Educación y cultura 37%, Vialidad Urbana 23%, Electrificación rural 8,8%, Agua Potable y Alcantarillado 4,5% y Salud 7,8%.

No es difícil percibir que la mayor parte del FNDR se agota en esas áreas prioritarias, no dando cabida a proyectos de orientación económica que propendan al efectivo desarrollo de la región atendiendo a sus propias particularidades. Sin embargo, esto no es responsabilidad de los Consejeros Regionales, que sin duda no pueden eludir los problemas sociales de cada región, sino más bien se debe a que el sistema de atribuciones y competencias no está estructurado para proceder de manera distinta.

Sin perjuicio de lo anterior, un hito innovador en lo que a FNDR se refiere es la creación en 1998 de la "Provisión de Fomento Productivo" (PFP), cuyo objeto general es que las regiones puedan, a partir de la definición de sus lineamientos estratégicos, impulsar sus propias políticas de desarrollo económico y de esta forma consolidar este instrumento como promotor del desarrollo económico regional, vale decir, el crecimiento y fortalecimiento de las economías locales. La idea es incorporar nuevos recursos para financiar las actividades de fomento, sin perjudicar la satisfacción de las necesidades básicas y las carencias sociales presentes en la región. Así mismo el propósito último de la PFP es constituir una herramienta que proporcione los elementos estratégicos que permitan concretar el desarrollo económico del territorio.

Con el objetivo de fortalecer este fondo como una herramienta de desarrollo económico territorial, la provisión busca flexibilizar el FNDR, en lo que respecta a la operatoria utilizada para financiar las diversas iniciativas de inversión que fomenten la actividad productiva regional y que las instituciones privadas sin fines

¹²⁸ www.subdere.cl/fondos_y_programas/fndr. Las cifras señaladas corresponden al año 1998.

de lucro y de gran experiencia en la materia, puedan constituirse como unidades técnicas.

El inconveniente de las provisiones es que si bien estos recursos se destinan a inversiones regionales, es el gobierno central, a través de los ministerios, quien administra y distribuye estos fondos, lo que constituye un obstáculo a la efectiva decisión de la inversión regional en la propia región; por otra parte en muchas regiones esta provisión ha carecido de un impacto económico significativo, por lo que no viene a solucionar de un modo determinante los inconvenientes ya evidenciados.

4.6 Inversión Sectorial de Asignación Regional. (ISAR)

Es otra forma de financiamiento de iniciativas locales, provinciales y regionales. Consisten en programas que, siendo responsabilidad de un Ministerio o de sus servicios centralizados o descentralizados, se materializan en una región específica y sus efectos económicos directos se concentran principalmente en ella. Corresponde al GORE respectivo resolver la distribución de dichos recursos entre proyectos específicos que cumplan los criterios de elegibilidad que establezca el ministerio respectivo (artículo 79 LOCGAR). Están constituidos por¹²⁹:

- Programa de Pavimentación Urbana del Ministerio de Vivienda.
- Programa de Mejoramiento de Barrios.
- Programa de Mejoramiento de Urbano y Equipamiento Comunal.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
- Dirección Regional de Deporte y Recreación (DIGEDER)
- Programa de Agua Potable y Rural de CORFO

¹²⁹ Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Guía de Gobiernos Regionales, serie descentralización. Santiago de Chile, abril 1995. Páginas 85 a 88.

Este fondo de asignación regional cuenta con la ventaja, por sobre el FNDR, de permitir su asignación por parte de los CORES a proyectos más relacionados con las especificidades propias de la región y particularmente de aquellas que dicen relación con el fomento a las actividades productivas, en el sentido que permite financiar a privados para el desarrollo de proyectos de impacto en la comunidad, principalmente a través de ISARES como *Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal* que financia proyectos y programas de inversión orientados a generar empleo y que permitan mejorar la calidad de vida de la población más pobre¹³⁰, y el *Fondo de Solidaridad e Inversión Social*, a través de sus programas de apoyo a la micro empresa y de formación laboral de jóvenes, cuyos proyectos deben perseguir la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo, preocuparse de los grupos en estado de riesgo social y de menores ingresos, e impulsar el desarrollo de sectores pobres rurales cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras¹³¹. Ambos ISARES año tras año han logrado incrementar las actividades económicas regionales y la generación de empleo; todo esto en el supuesto que las necesidades básicas e inmediatas de la comunidad ya han sido lo suficientemente cubiertas a través de los programas y proyectos FNDR, por lo que el paso siguiente son las inversiones de efectos mediatos que permitan consolidar la economía regional en el largo plazo.

Sin embargo los diferentes ISARES soportan el infranqueable inconveniente de la primacía de criterios sectoriales, vale decir son los respectivos Ministerios o sus servicios centralizados o descentralizados, los que anticipadamente imponen los proyectos que deben financiarse y cual será su presupuesto; y no los GORES.

En teoría normativa sólo la distribución interregional y control sobre la ejecución de proyectos específicos recae en cada uno de los órganos y servicios públicos correspondientes, mientras que la distribución intraregional y particularmente la

¹³⁰ Ministerio del Interior. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Id. Página 87.

¹³¹ <http://www.gorevalparaiso.cl/index3.htm>

asignación a proyectos específicos de los recursos, la determina el propio GORE de acuerdo a sus prioridades teniendo en cuenta los criterios de elegibilidad que establezca el Ministerio respectivo (art. 79 LOCGAR). Sin embargo la realidad nos muestra que el efectivo margen de decisión de los GORES es mínimo, no sólo porque no participan en la definición de los criterios de elegibilidad en la asignación de los recursos a nivel interregional, sino que tampoco están eligiendo o priorizando los proyectos a financiar.

En efecto, por lo general el secretario regional ministerial presenta tantos proyectos como recursos existen y en los últimos días, previo al vencimiento, no existiendo, por ende, intervención de la instancia regional¹³². A este inconveniente se suma la dificultad que tienen los GORES para informarse y coordinarse con los respectivos Ministerios¹³³. Por último la falta de un plan de desarrollo regional, ha permitido que la inversión de los escasos recursos de que se disponen, sean invertidos en forma desperdigada en pequeños proyectos de escaso impacto económico¹³⁴.

Con todo, estrechamente vinculados a los ISARES, destacamos aquellos programas donde el GORE tiene un rol mayor en la asignación de recursos a nivel comunal que pueden destinarse a las actividades productivas. Tal es el caso de los programas IRALES (Inversión Regional de Asignación Local), que fueron creados a fines de 1995, como una reformulación de programas que operaban bajo la modalidad ISAR. Entre ellos se encuentran: Programa de Mejoramiento Urbano, y tres programas FOSIS: Programa de Desarrollo Social, Gastos Asociados de Administración y, especialmente relevante para nuestro análisis, el Programa de Fomento Productivo.

¹³² Libertad y Desarrollo: Presupuesto 2002, Septiembre 2001: Inversión de Decisión Regional: Un índice más transparente. Página 4

¹³³ Serrano. Claudia. "Gobierno Regional e inversión pública descentralizada". Colección de estudios de CIEPLAN N° 42, Junio 1996.

¹³⁴ Consejeros Regionales. Op. Cit. Punto 37.

En esta modalidad el GORE no decide sobre proyectos, sino sobre cuáles de éstos programas quiere priorizar (de los cuatro mencionados) y en qué comunas y cuántos recursos asignará a estas comunas (en base a criterios que entrega el Ministerio o Servicio correspondiente). Una vez decidido lo anterior, es el Alcalde en conjunto con el Concejo Comunal quien decide la asignación de los recursos disponibles a los proyectos específicos. Dadas así las cosas, estos programas se perfilan como un excelente instrumento de decisión de la inversión regional en la propia región que presta interesante atención al fomento de las actividades productivas a un nivel de descentralización mayor, ya que acerca la decisión de inversión al gobierno local, quien mejor conoce las necesidades de la población. Entre 1999 y 2001 este programa ha crecido cerca de un 38%¹³⁵.

4.7 Convenios de Programación

Por mandato de la Constitución Política de la República - art. 104 inc. 4º - los GORES y los Ministerios podrán celebrar Convenios de Programación de Inversión Pública en la respectiva región, o en un conjunto de regiones, si varios GORES han convenido asociarse. Estos convenios pueden ser anuales o plurianuales y ser celebrados a iniciativa de los GORES o de Ministerios indistintamente¹³⁶.

Los convenios de programación pueden ser entendidos dentro de los recursos financieros que la Constitución Política de la República y la ley le otorgan al GORE, y específicamente dentro de los instrumentos financieros de carácter indirecto - junto a los ISARES -, tal como lo señalamos al analizar el presupuesto regional.

¹³⁵ Libertad y Desarrollo. Op Cit. Página 5.

¹³⁶ Por su parte el art. 80 de la LOCGAR los define como " Acuerdos formales entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más Ministerios, que define las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado".

La elaboración de estos convenios debe seguir varios pasos antes de su formalización, las que son establecidas por la SUBDERE y MIDEPLAN¹³⁷ como:

- Etapa de sensibilización.
- Etapa de generación de ideas.
- Protocolo de intenciones.
- Etapa de definición del perfil del programa o proyecto.
- Etapa de redacción del convenio de programación.
- Presentación del convenio de programación al Consejo Regional, por parte del Intendente, para su sanción y aprobación.
- Firma del convenio de programación por la institucionalidad comprometida.

Las consecuencias favorables que estos acuerdos pueden traer a los GORES, como posibles instrumentos en materia de fomento de las actividades productivas son: primero, dar mayor legitimidad política a ciertas inversiones, superando prácticas en que programas importantes de inversión regional se deciden sin consultar al principal interesado - el GORE -, permitiendo así una mayor participación de las regiones en las asignaciones de los fondos ministeriales. Segundo, permiten identificar áreas en que es necesaria la interacción y coordinación entre ministerios y regiones. Tercero, contribuyen a consolidar equipos regionales especializados y de mayor calificación. Y por último, al poder involucrar a más de un ministerio, hace posible dar mayor fuerza y coherencia a los diferentes programas de inversión de decisión regional en el marco de la estrategia de desarrollo regional.

A pesar de su utilidad práctica, podemos mencionar que no todos los GORES han visto en estos acuerdos, la posibilidad de lograr una verdadera coordinación

¹³⁷ Ver, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y Ministerio de Planificación y Cooperación. "Convenios de Programación, equipos interministeriales de apoyo a los Gobiernos Regionales MIDEPLAN - SUBDERE". Primera edición 1995. Ministerio del Interior, SUBDERE. Página 15.

con los ministerios - y a través de ellos con el Gobierno Central - para obtener una participación en la decisión de proyectos relevantes para su región y en la asignación de recursos. Un análisis histórico, nos muestra como pese a que su creación se remonta a la Constitución de 1980, sólo a partir del año 1996 comenzaron a tener participación real en la inversión de decisión regional¹³⁸ y a ser mirados como potenciales instrumentos del desarrollo regional descentralizado, producto de que el Ministerio del Interior, a través de la SUBDERE y en conjunto con el Ministerio de Planificación y Cooperación, constituyera un equipo de apoyo a los GORES, para potenciar y desarrollar dichos convenios en sus respectivas regiones. Un reflejo de su variación como instrumento de inversión regional, lo observamos en el proyecto de la ley de presupuesto para el año 2003¹³⁹, donde bajan su participación en términos de recursos en un 8.4% respecto del año anterior. A partir de la misma fuente, podemos evidenciar también, una falta de participación de los ministerios, ya que los únicos que aparecen involucrados en estos acuerdos son el Ministerio de Salud y de Obras Públicas - aún cuando en años anteriores también se ha contemplado la participación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo -, pero por lo general no son más que éstos los ministerios que participan en este tipo de acuerdos.

Por todo lo anterior, reconocemos a los convenios de programación como instrumentos útiles y eficaces en materia de fomento de las actividades productivas, con la sola salvedad de hacer presente la necesidad de los GORES de realizar una mejor labor en la coordinación con los ministerios, tomando la iniciativa en la celebración de los convenios, ya que en estos acuerdos pueden encontrar un buen medio o herramienta de descentralización y traspaso de recursos.

¹³⁸ Martelli, Giorgio y Valenzuela, Esteban. "Propuesta de Reformas a los Gobiernos Regionales para su fortalecimiento y democratización (documento de discusión)". Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Santiago Chile. Abril 1999. Página 12.

¹³⁹ Libertad y Desarrollo. Temas Públicos, "Descentralización: ¿Hemos avanzado?". N° 600, 18 de octubre de 2002. Tabla N°1. Página 7.

4.8 Departamentos y Comisiones de Fomento Productivo.

Es necesario hacer un análisis por separado de los departamentos y de las comisiones, ya que poseen diversa naturaleza y forman parte de distintos órganos del GORE.

Los *departamentos*, encuentran su origen en la Ley Nº 19.379¹⁴⁰, donde se fijan las plantas de personal de los servicios administrativos de los GORES. Dentro de los cargos de exclusiva confianza del Intendente se encuentran los Jefes de Divisiones y los Jefes de Departamento, sin individualizar a qué divisiones y que departamentos se refiere. Respecto de las divisiones, es la LOCGAR la que establece - en su art. 68 - que el Intendente, para el cumplimiento a sus funciones como ejecutivo del GORE contará - como estructura administrativa - con dos divisiones: una división de Administración y Finanzas y una división de Análisis y Control de Gestión, dejando en completa libertad a los GORES para la determinación de las áreas que serán contempladas por los departamentos que la ley de plantas les permite crear y para determinar también dentro de qué división serán creados estos departamentos.

Los GORES que poseen departamentos de fomento productivo, los encuadran dentro de la División de Análisis y Control de Gestión o bien, hay GORES que no tienen departamento de fomento productivo y en su lugar poseen unidades de fomento productivo dentro del Departamento de Desarrollo Regional¹⁴¹.

En opinión de algunos¹⁴² no es necesario tener un departamento dedicado únicamente al tema, por cuanto a su entender, esta función - junto con otras - bien puede ser cumplida por un departamento más general, dentro del cual puede

¹⁴⁰ Ley 19.379 "Fija planta de personal de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales". Promulgada el 24 de marzo de 1995 y Publicada el día 3 de abril del mismo año por el Ministerio del Interior.

¹⁴¹ Este es el caso del Gobierno Regional de Valparaíso.

¹⁴² De esta opinión es el Sr. Cristián Jara, Jefe de Departamento del Gobierno Regional Metropolitano. Entrevista realizada en julio 2002.

que exista una unidad de fomento productivo, como unidad especializada. Al parecer de Tobar¹⁴³, los departamentos se ven a veces minimizados por las SERPLAC, ya que se produce aquí una superposición de funciones y esta última termina por ser quien encarga los estudios y prepara la estrategia, haciendo perder fuerza y sentido a los departamentos o unidades.

Creemos que sería beneficioso que todos los GORES tuviesen un departamento especializado en fomento de las actividades productivas, o por lo menos una unidad dentro del departamento de desarrollo regional, sea cual sea su nombre, ya que nos parece que esto demuestra una mayor intención de trabajar en el tema y otorga un mayor apoyo técnico, ya que el GORE necesita un departamento o unidad para la evaluación de los proyectos relacionados y que además, sea capaz de crear proyectos junto con asesorar al GORE y al CORE en el tema. Por todo lo anterior, los departamentos - o unidades dentro de ellos - nos parecen una buena herramienta para el fomento productivo siempre que logren tener una función clara, un carácter técnico y no se superpongan con las SERPLAC, debiendo actuar como órganos asesores tanto del Intendente para la formulación de la estrategia y de proyectos, como del Consejo para la votación de éstos; ya que si bien dependen del Intendente, forman parte de la planta administrativa del GORE y el Consejo es uno de los integrantes del éste.

Respecto de las Comisiones de fomento productivo de los Consejos Regionales, deben ser formadas por Consejeros Regionales elegidos por el Consejo de entre sus miembros, y aun cuando no se contemplan dentro de la estructura administrativa fijada por la ley de plantas para el GORE, sí se contiene dentro de la LOCGAR en su art. 36 letra a)¹⁴⁴ de las atribuciones del Consejo Regional, la posibilidad que éste, dentro del reglamento de funcionamiento, pueda crear

¹⁴³ Tobar Leiva, Manuel. Consejero Regional, V Región. Ex presidente de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales. Entrevista realizada en Valparaíso en octubre de 2002.

¹⁴⁴ El mencionado artículo establece que el Consejo podrá aprobar el reglamento que regule el funcionamiento, y en este se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo.

comisiones de trabajo de acuerdo a sus necesidades y prioridades, una de las cuales bien puede ser la comisión de fomento productivo.

Por su parte, tampoco dentro de todos los Consejos Regionales hay comisiones¹⁴⁵, ya que éstos no tienen ni siquiera la obligación de crear comisiones de trabajo - esta es una opción - y dentro de los CORES que optan por tener comisiones de trabajo no todos tienen una comisión de fomento productivo, ya que éstos son libres de determinar cuales serán las comisiones que crearán y las áreas que ellas abarcarán. Al igual que en el caso de los departamentos, creemos que podría ser una buena medida que los CORES cuenten con una comisión de fomento productivo para que los asesore y haga una evaluación anterior a la votación de estos proyectos, lo que sí es necesario tener presente, es que la comisión debe ser formada por consejeros, y que éstos no son técnicos en la materia. De existir estas comisiones, creemos provechoso que pudieran llegar a tener la posibilidad de iniciativa en la presentación, o consulta obligatoria por parte del Intendente respecto de temas relacionados que son de su iniciativa. En consecuencia, las comisiones dentro del Consejo Regional no nos parecen herramientas tan claras para el fomento de las actividades productivas por su falta de especialización y falta de componentes técnicos.

4.9 Coordinación orgánica de los servicios públicos.

Los Servicios Públicos y los Ministerios de acuerdo a la Constitución Política de la República - art.103 - podrán ser desconcentrados cuando una ley así lo establezca, y una ley, asimismo, deberá regular los procedimientos que aseguren la debida coordinación entre los órganos de la Administración del Estado para

¹⁴⁵ Esto se basa en la consulta realizada a las páginas web de los Gobiernos Regionales del país.

facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales¹⁴⁶. En directa relación, una de las atribuciones del Intendente contenidas en el art. 24 letra m) LOCGAR, es la de coordinar y fiscalizar a los servicios públicos *que operen en la región*, directamente, o a través de los SEREMIS respectivos, todo lo anterior para la debida ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional, así como los que sean propios de la competencia del GORE.

Dentro de los servicios públicos con presencia en la región, nos referiremos sólo a la coordinación que entre ellos debe haber para el potenciamiento de las actividades productivas. Por tanto, lo primero que debemos tener presente, es que algunos de los servicios pueden ser invitados a participar en el Gabinete Regional, pero éste no es un punto general de encuentro, sólo tienen participación en él a través de las SEREMIS, que tienen - entre otros - el rol de ser colaboradores inmediatos del Intendente y realizar la coordinación y supervigilancia de los servicios que integran su sector (art. 64 de la LOCGAR). Además, debemos tener presente, que las direcciones regionales de los servicios públicos, sólo estarán subordinadas al Intendente en cuanto a las políticas, planes y programas que sean *aprobados y financiados* por el GORE, ya que respecto de proyectos realizados fuera de estas condiciones, serán completamente independientes.

Particularmente, respecto a la reunión de los servicios que tienen relación con el fomento productivo y a su coordinación, tenemos los Comité de Asignación Regional (CAR) que constituyen la instancia regional en que los servicios vinculados se reúnen y establecen políticas regionales para el fomento productivo, contando en algunos casos con la presencia de representantes del Intendente y del Consejo Regional.

¹⁴⁶ La Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración de Estado en su art. 30 establece que la desconcentración territorial de los servicios públicos se hará mediante Direcciones Regionales, pero que para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional aprobados y financiados por el GORE, estarán subordinados al Intendente a través del respectivo Secretario Regional Ministerial, siendo lo anterior confirmado por el art. 66 de la LOCGAR.

Debemos hacer presente que concluimos en pensar, que la coordinación orgánica de los servicios públicos representa más que una herramienta en sí, un elemento vital para que las restantes herramientas funcionen adecuadamente, ya que son los mismos servicios públicos los que participan de la implementación de los instrumentos analizados, por lo que para una utilización eficaz y eficiente de éstos, es necesario que cuenten con una coordinación entre ellos, que les permita evitar la duplicidad de acción entre los órganos que poseen funciones compartidas, o en sentido contrario, evitar que en espera de la acción de otro nadie actúe, produciendo una inoperabilidad práctica, por lo que es necesario que puedan aunar fuerzas para impulsar políticas comunes y coordinar sus acciones particulares.

Capítulo III

La utilización práctica de los instrumentos de fomento productivo en los Gobiernos Regionales

1. Aspectos previos.

El tercer y último capítulo de nuestra investigación, tiene por objeto establecer como los diferentes gobiernos regionales de nuestro país, han utilizado las competencias asignadas por la ley en materia de fomento productivo para la materialización de dichas actividades en la región. Para esto hemos desarrollado un extenso análisis de campo, focalizado en cuatro gobiernos regionales seleccionados a partir de su nivel de impacto y desarrollo en el ámbito nacional, y utilizando como parámetro de investigación, los diferentes instrumentos de fomento productivo establecidos y desarrollados en el capítulo anterior. Los GORES seleccionados fueron el GORE de la región de Valparaíso, el GORE de la región Metropolitana, el GORE de la región del Bio - Bio y el GORE de la región de Los Lagos.

Con este estudio no pretendemos establecer evaluaciones definitivas en la materia que nos ocupa, pero sí nos permitirá establecer criterios fundados en el grado de representatividad que presentan dichos GORES, tanto por su diversa localización y naturaleza, como por la importancia de la región que representan.

1.1 Proyecto de presupuesto

En este punto, nuestro análisis práctico consistirá en determinar qué parte del presupuesto de la región es destinado al fomento de actividades productivas, ya sea en forma directa, o bien a través de la inversión en actividades que,

indirectamente, propendan a incentivar la producción regional. Es necesario precisar que gran parte del presupuesto - o de cómo éste se invierte - será analizado en su oportunidad, a través del FNDR, los ISARES y los IRALES y convenios de programación, por lo que en esta oportunidad el examen que hagamos de él será más bien general.

Primero haremos un paralelo acerca de cuanto recibió cada una de las regiones estudiadas de acuerdo a la ley de presupuesto del año 2002¹⁴⁷ (expresado en millones de pesos).

V REGION	VIII REGION	X REGION	REGION METROPOLITANA
6.690.105	8.498.996	8.783.139	10.287.462

De acuerdo a este cuadro podemos observar - por una parte - que la Región Metropolitana es la región que obtiene una mayor cantidad de recursos, y la de Valparaíso la que menos obtiene; mientras que - por otra - las regiones del Bio-Bio y los Lagos cuentan con presupuestos relativamente similares.

Lo anterior nos plantea la interrogante ¿tendrá relación el monto de recursos obtenidos con el grado de desarrollo de las actividades productivas en cada una de estas regiones?. Este es un tema que no podríamos responder exhaustivamente aquí, debido a que no contamos con un detalle del presupuesto de cada una de las regiones en estudio, que nos permita decir con precisión qué porcentaje de éste es invertido en el fomento de las actividades productivas, pero resulta curioso como la región de Valparaíso, pese a ser la más baja en recursos,

¹⁴⁷ Valores de moneda al año 2002.

es una de las tres regiones más desarrolladas del país junto a la Metropolitana y la del Bio-Bio¹⁴⁸. También resulta curioso como la región de los Lagos, que recibe un presupuesto semejante al de la región del Bio-Bio, no posee un grado de desarrollo similar¹⁴⁹. Una de las razones de por qué la región del Bio-Bio posee un mayor desarrollo productivo y tecnológico, la tenemos en que en esta región, la inversión en el sector productivo se incrementó fuertemente desde el año 1994 al 1999¹⁵⁰, partiendo con \$2.642.045 hasta llegar a \$7.880.485, alcanzando el mayor monto el año 1997 con \$14.027.590¹⁵¹, lo que nos muestra como ha existido una clara intención de potenciar este sector y lograr que la región se consolide como uno de los polos productivos del país. Como ejemplo de lo anterior, es importante tener en consideración, como la inversión en el sector productivo de ésta región favoreció mayoritariamente a la provincia de Ñuble, de lo que se puede inferir que esto es producto de la intención del GORE de favorecer a esta provincia, por ser la más deprimida a esa fecha, con el objeto de lograr un desarrollo equilibrado dentro de la región.

Finalmente es conveniente que tengamos presente que los GORES, de acuerdo a la Ley de presupuesto del año 2002¹⁵², glosa 4ª inc. 1º, pueden transferir recursos a instituciones públicas para el financiamiento de programas de fomento productivo, los que se regirán por la normativa legal de la institución receptora, y estos recursos no serán incorporados a los presupuestos de la instituciones receptoras. En los convenios respectivos de los GORES y las instituciones públicas, se establecerán los procedimientos y condiciones bajo los cuales se efectuará la aplicación de los recursos que se transfieren. Lo anterior permite que los GORES

¹⁴⁸ Estrategia Regional de Desarrollo, Región de Valparaíso. Documento aprobado por el Consejo Regional en marzo 2001. Gobierno de Chile MIDEPLAN. SERPLAC Región de Valparaíso y Gobierno Regional Región de Valparaíso. Página. 18.

¹⁴⁹ Información concluida de la comparación de los PIB regionales, contenidos en las distintas E.R.D.

¹⁵⁰ Estrategia regional de desarrollo, Región del Bio- Bio, periodo 2000 – 2006. Evolución de la inversión pública por sectores. Páginas 24 y 25. Obtenida de la sumatoria de las inversiones en el sector productivo de las provincias de la región.

¹⁵¹ Valores de moneda del año 1999.

¹⁵² Ley de Presupuesto. Op. Cit.

puedan llegar a mejores acuerdos con el resto del sector público nacional, ya que pueden disponer de fondos para el traspaso necesario en todo convenio y/o acuerdo.

1.2 Las Estrategias Regionales de Desarrollo

Como resultado del análisis de las E.R.D, correspondiente a los cuatro GORES seleccionados para nuestro estudio, hemos concluido que en general cumplen parcialmente la materialización de aquellos componentes que a nuestro juicio nunca debieran faltar en la fase de formulación y ejecución de toda E.R.D que se aprecie de convertir en protagonista al desarrollo productivo en la región¹⁵³.

En cuanto al Diagnóstico, las diferentes E.R.D no comparten criterios de exposición similares, presentándose en algunos casos diagnósticos extensos y complejos que acuden a diferentes herramientas numéricas y estadísticas, más descriptivas que predictivas; mientras que en otros, el diagnóstico se limita a formular las bases de lo que es una visión de región, sin un análisis demasiado acabado del estado en que esta misma se encuentra.

Vale la pena destacar en este sentido, la experiencia de la E.R.D de Los Lagos, cuyo capítulo primero, reservado al diagnóstico, describe claramente las variables transversales tanto nacionales e internacionales que intervienen en el desarrollo de la región de los Lagos, perfectamente comprensible para la ciudadanía por su exposición simple y concisa, caracterizada por el abandono del "Concepto Tradicional de Diagnóstico" visualizado en la mayoría de las E.R.D del pasado, que se apoyaban en gran cantidad de estadísticas y cifras numéricas para su exposición. La Estrategia Regional de Los Lagos no recurre a estos instrumentos, lo que a nuestro juicio es muy conveniente, no sólo porque facilita su comprensión

¹⁵³ Vale decir, Diagnóstico, Propuestas Coherentes y Objetivos Regionales, Participación de Actores y Difusión de la E.R.D.

para actores que no manejan dichas nomenclaturas, sino porque muchas de estas cifras representan información del pasado, poco pertinentes para establecer buenos pronósticos¹⁵⁴. Si bien ninguna de las E.R.D cumple adecuadamente el rol “predictivo”, que a nuestro juicio un buen diagnóstico debiera tener, la E.R.D de los Lagos introduce un segundo capítulo que expone la región que la comunidad y sus autoridades desean construir para el 2010. Ello se hace en términos globales a través de la descripción de su imagen objetivo y del escenario que más probablemente esté viviendo la región es esa época; lo que a nuestro juicio termina por consolidar a esta estrategia como pionera en la comprensión de lo que significa un correcto Diagnóstico.

En materia de propuestas y objetivos regionales, todas las E.R.D analizadas de alguna u otra forma se orientan a la materialización de objetivos que dicen relación con las actividades productivas. Con todo, ninguna de las E.R.D aglutina la totalidad de los elementos que a nuestro juicio son necesarios para una buena formulación de los mismos. En este sentido, las Estrategias de Valparaíso y de Los Lagos, se ocupan de plantear propuestas y objetivos relacionados con cada una de aquellas áreas económicas relevantes para el desarrollo productivo de la región, y la estrategia de Valparaíso en particular, muestra un diseño acabado de cuales son los proyectos, programas y acciones referenciales asociadas a cada uno de los objetivos. Sin perjuicio de lo cuál, sólo la Estrategia del Bio- Bio plantea un conjunto de objetivos generales y específicos a cumplir a través de acciones que deberán ser formuladas por áreas territoriales, sin hacerse cargo de su tiempo de duración.

Cabe hacer presente que la Estrategia Metropolitana incorpora un interesante capítulo reservado a “Grandes Proyectos de Inversión” que serán desarrollados hasta finalizar el 2010, y cuyos montos de inversión perfectamente determinados, logran reflejar la preponderancia del fomento a las actividades productivas en la

¹⁵⁴ MIDEPLAN. División de Planificación Regional Op. Cit. Página 134.

región, puesto que ocupan el segundo lugar en importancia luego de aquellos que dicen relación con la Sustentabilidad Ambiental Territorial. Dicha Estrategia además, destina un capítulo final a la "Propuesta de Agenda Estratégica", que tiene por objeto la priorización de algunos temas de carácter urgente, importantes y/o emblemáticos, la mayoría de los cuales guardan relación con la actividad económica y la generación de empleo, y que logran reflejar claramente a la comunidad cuales son aquellos puntos relevantes en materia productiva regional. Lo mismo ocurre en el caso de la Estrategia de Los Lagos, en su capítulo denominado "Orientaciones Generales Para Tomar Decisiones", que si embargo no clasifica por prioridades o niveles de importancia, y tampoco concretiza a través de la enumeración de proyectos o megaproyectos proyectados para el largo plazo.

En cuanto a la participación de actores vinculados a los diferentes sectores económicos, cabe destacar la experiencia del GORE de Valparaíso, pues la formulación de la E.R.D, fue producto de un ejercicio amplio y participativo, coordinado por la SEREMI de planificación y cooperación, en que se realizaron doce seminarios organizados por las Universidades Regionales, uno en cada capital provincial continental, pero que no contó con la presencia de las autoridades insulares. Por su parte la formulación de la E.R.D del Bio- Bio contó con la participación de los distintos actores a través de distintos medios, como encuestas, entrevistas, focus group y encuentros, que además evaluaron la E.R.D correspondiente al período anterior. Por último, en la formulación de la Estrategia de Los Lagos, intervinieron diversos actores relevantes de variadas instituciones públicas y privadas para la elaboración del Diagnóstico explicativo Regional, junto con ello, se organizaron talleres de trabajo provinciales que aportaron la visión de la ciudadanía.

Por último, en cuanto a la Difusión de la E.R.D, si bien no contamos con instrumentos cuantitativos que nos permitan evaluar una Estrategia respecto de

otra, en la medida que es difícil aventurar el grado de impacto que ésta ha tenido en la comunidad, si contamos con elementos cualitativos que caracterizan algunas Estrategias y que en nuestra opinión facilitarían su difusión ciudadana. Estos elementos de juicio estarían principalmente dados por el grado de claridad en materia de propuestas y objetivos relacionados al fomento productivo que cada una de ellas presentaría. En este sentido, nos parece relevante el caso de la E.R.D los Lagos, que describe claramente los objetivos según las áreas económicas con potencial productivo en la región, en términos concisos y acabados que facilitan su comprensión. Lo mismo ocurre con la Estrategia de Valparaíso. Por su parte la Estrategia Regional Metropolitana, al incorporar áreas productivas priorizadas y la enumeración de proyectos con montos determinados a desarrollarse en el largo plazo, logra capturar el interés concreto de la ciudadanía, puesto que concretiza a términos prácticos, lo que ya se venía desarrollando en el plano teórico.

En el mismo sentido, es dable suponer que una E.R.D demasiado extensa, que ocupe agotadoras páginas en descripciones de competencias, principios, misiones y normas, sólo comprensibles para actores vinculados a la realidad política o técnicos en la materia, constituirá un obstáculo para su difusión ciudadana, en la medida que desincentivará su lectura y comprensión¹⁵⁵. Constituye un caso relevante en materia de síntesis y utilización de lenguaje sencillo, la E.R.D de Los Lagos, fácilmente comprensible para el ciudadano común, pues refuerza su carácter sucinto a través de la incorporación de esquemas que resumen en forma clara y bastante representativa lo que viene formulado en su redacción.

1.3 Convenios de Traspaso de Competencias

Como expusimos en su momento, el convenio de traspaso de competencias – en general – corresponde a una de las respuestas posibles ante la solicitud de traspaso de competencias que pueden realizar los GORES al Gobierno Central, en orden a que le sean entregadas competencias que comparten con servicios públicos en una determinada materia, dentro de su territorio jurisdiccional. Nuestro examen en este punto dice relación con determinar como han funcionado en la practica, si se han realizado estos convenios y qué opinión tienen de ellos los GORES.

Pese a lo conveniente que pueden ser como herramientas para el fortalecimiento de las competencias de los GORES, hasta la fecha no se ha celebrado ningún convenio de traspaso de competencias, pero sí se han formulado solicitudes en tal sentido, ninguna de las cuales ha logrado convertirse en convenios propiamente tales, ni tampoco en proyectos de ley. Un ejemplo de lo anterior, lo encontramos en la solicitud realizada para el traspaso de SERPLAC a los GORES, que fue rechazada por la Contraloría General de la República, esgrimiendo que para tal traspaso era necesario una ley orgánica¹⁵⁶. Otro ejemplo particular es el de la región del Bio-Bio, que solicitó el traspaso de ESVAL (Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso), la que también fue rechazada bajo el argumento que tal traspaso necesitaba ser hecho por medio de una ley, ya que la constitución de una empresa pública debía ser realizada a través de este medio, aunque según Tobar las razones de fondo obedecen fundamentalmente a una falta de voluntad para elaborar el proyecto de ley requerido¹⁵⁷.

¹⁵⁵ En este sentido es dable recordar que MIDEPLAN en su catastro de los más significativos obstáculos que se identifican tras el proceso de elaboración de las E.R.D, se encuentra precisamente la utilización de un lenguaje técnico, difícil de comprender para el ciudadano común.

¹⁵⁶ Información proporcionada por el Sr. Manuel Tobar Leiva ex - presidente de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales. Entrevista ya citada.

¹⁵⁷ Tobar Leiva. Entrevista ya citada.

En opinión de un ex - Presidente de los Consejeros Regionales¹⁵⁸ el art. 67 de la LOCGAR (que contiene el procedimiento de solicitud de traspaso de competencias) no ha funcionado, ya que es demasiado rígido, por lo que sería imperiosa su flexibilización, en orden a que permitiera realizar estos traspaso sin que fuera necesaria una ley, contrariamente a lo que plantea parte de la doctrina, tal como expusimos en su oportunidad.

1.4 Fondo Nacional de Desarrollo Regional e ISARES.

El presente punto de nuestro estudio, está orientado ha exponer los diferentes criterios que los distintos GORES han utilizado a objeto de operativizar el FNDR y el ISAR como instrumentos de fomento de las actividades productivas. Al mismo tiempo expondremos brevemente, cual es la percepción de dichos GORES frente a la eficacia de dichas fuentes de financiamiento en materia de fomento productivo, y cuales son las expectativas proyectadas en el corto plazo a la luz de estos instrumentos.

FNDR

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional constituye sin lugar a dudas, la principal fuente de financiamiento de decisión regional que utilizan los GORES para responder a las necesidades básicas de la población y además orientar el desarrollo de la región, en la medida que permite desarrollar un mayor nivel de autonomía en la toma de decisiones por parte de los GORES, evitando la excesiva dependencia de recursos decididos desde un nivel central.

Sin embargo, la práctica ha demostrado que este fondo ha estado destinado fundamentalmente a la financiación de obras de infraestructura social, siendo su menor participación en el financiamiento de proyectos que potencien un mayor

¹⁵⁸ Opinión Manuel Tobar Leiva, ex Presidente de la Asociación Nacional de Consejeros Regionales.

desarrollo, principalmente en el ámbito productivo. Así por ejemplo, del análisis de la distribución del gasto FNDR 2001 por sector de la región del Bio-Bio, podemos concluir que sólo un 14% de este fondo se destinó efectivamente a la financiación de actividades productivas¹⁵⁹ Lo mismo ocurre el año 2001 en el caso de la región de Valparaíso, donde de los M\$ 13.033.196 invertidos en FNDR, la inversión en actividades productivas ascendió a M\$ 153.427.¹⁶⁰ . A esto se suma, que si bien en términos globales se ha producido un aumento de dichos recursos respecto a años anteriores, el número de proyectos financiados ha experimentado también un importante incremento, produciéndose, por ende, una atomización de los proyectos financiados por este fondo, de escaso impacto económico y social que no necesariamente son equitativamente distribuidos entre las provincias que la región comprende¹⁶¹

Por su parte, la provisión de fomento productivo, no es vista como una solución al tema del financiamiento de las actividades productivas, principalmente por su escaso impacto económico¹⁶² que ha ido decreciendo desde su creación en 1997. La provisión, según opinión mayoritaria, sólo ha constituido un aporte en la medida que al instalarla se hizo "reflexionar" a los GORES sobre la importancia de asumir un papel protagónico y fortalecer esta función en los niveles regional y municipal¹⁶³. De este modo, inspirados en la creación de esta provisión y buscando optimizarla, el GORE de los Lagos comenzó a operar la exigencia de pre – requisitos que debían cumplir los proyectos financiados por el fondo: que

¹⁵⁹ (Silvoagropecuaria 2.8%, Industria 0.4%, Pesca 0.8%, Minería 0.1, Fomento Productivo 9.9) Memoria de Gestión período 2001, Gobierno Regional del Bio- Bio. Página 22).

¹⁶⁰ (Industria y Comercio M\$ 40.628, Pesca M\$ 22.197, Silvoagropecuaria M\$ 90.612) Cuenta Pública 2001 Gobierno Regional de Valparaíso. Página 2.

¹⁶¹ Propuesta de Distribución de Fondo nacional de Desarrollo Regional año 1999, División de Análisis y Control de Gestión, Departamento de Desarrollo Regional Gobierno Regional de Valparaíso, Julio 1998. Páginas 6 y 7. Son de la misma opinión Sr. Manuel Tobar Leiva, Consejero Regional V región, en entrevista ya citada, Sr. Cristian Jara, Jefe de División de Análisis y Control de Gestión GORE Metropolitano, en entrevista realizada en Santiago en julio 2002, y Sr. Enrique Vera, Jefe de Departamento Fomento Productivo GORE los Lagos, en entrevista realizada en Puerto Montt en diciembre de 2002.

¹⁶² En el GORE metropolitano asciende a \$12.000.000.

¹⁶³ Son de esta opinión, Sr. Manuel Tobar Leiva, en entrevista ya citada, Sr. Cristian Jara, en entrevista ya citada, Sr. Francisco Fernández, Secretario Ejecutivo del Consejo Regional de la

tuvieran fuerte impacto económico social, exigencia de contraparte financiera y que promovieran de alguna manera la asociatividad¹⁶⁴.

A la luz de las dos fundamentales deficiencias captadas en el FNDR como instrumento generador de actividades productivas, a saber, escasa destinación a proyectos de fomento productivo, y atomización de proyectos de bajo impacto económico y social, los GORES han desarrollado políticas tendientes a contrarrestar ambos problemas:

a) Optimización de los Recursos FNDR destinados al fomento productivo, a través de la coordinación multisectorial.

Se ha generado una nueva tendencia, de la que participan todos los GORES analizados, y que dice relación con la "optimización" del FNDR a través de la coordinación con los diferentes servicios públicos, instituciones y organizaciones que cuenten con instrumentos de financiamiento en esta materia. En otras palabras, se trata de utilizar el FNDR como instrumento generador de instancias que promuevan el financiamiento compartido a través de diferentes convenios con el resto de las instituciones. Así por ejemplo, constituyen hitos importantes, en el caso de la región de Valparaíso, el programa de "Validación y Transferencia de Tecnología de Riego y Sistemas Productivos en áreas regadas"¹⁶⁵, que si bien es iniciativa de INIA (Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria), contó con fondos provenientes de la Comisión Nacional de Riego y del FNDR.¹⁶⁶ Por su parte, en el caso de la región del Bio-Bio, destaca el Convenio de Innovación Tecnológica entre el GORE y CORFO¹⁶⁷, que ha permitido la realización de proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, además de la creación de un Centro destinado

Región Metropolitana en entrevista realizada en Santiago en julio 2002 y Sr. Enrique Vera, en entrevista ya citada.

¹⁶⁴ Vera, Enrique. Entrevista ya citada

¹⁶⁵ Iniciativa que busca mejorar el uso de recurso hídrico en la provincia de Quillota, con un impacto sobre cuatro mil novecientas veintiún explotaciones agropecuarias.

¹⁶⁶ Cuenta Pública del Gobierno Regional de Valparaíso. Ob. Cit. Página 3.

¹⁶⁷ Memoria de Gestión, Gobierno Regional del Bioi-Bio. Op. Cit. Página 9.

a la gestión de inversiones, la implementación de un Sistema de Información de proyectos de inversión (SIPI) y un proyecto de promoción de inversiones¹⁶⁸.

El GORE de los Lagos, a través del programa denominado "Operativización de la Política Pesquera Artesanal", logró sumar los esfuerzos financieros de SERCOTEC y SERNAPESCA, más un aporte del FNDR tradicional que ascendió a \$330.000.000. Este programa ha permitido un trabajo en conjunto con la mesa zonal de pesca (dependiente del CAR de los Lagos) y los sindicatos de pescadores artesanales de la zona¹⁶⁹. En materia turística el GORE de los Lagos, con el apoyo financiero de SERNATUR, creó el programa "FODETUR", que significó un aporte en FNDR tradicional de \$2.800.000.000¹⁷⁰.

Por otro lado, el GORE Metropolitano en coordinación con la Comisión de Fomento Productivo del CORE, elaboró durante el año 2001 el "Programa de Inversión Fomento al Desarrollo Productivo"¹⁷¹, que establece criterios para la selección de proyectos específicos de inversión regional en fomento productivo postulados al financiamiento del FNDR. Este programa está dirigido a los servicios públicos y municipalidades, a fin de promover un trabajo en conjunto que haga más eficiente el uso de recursos, y permita coordinar la acción pública, evitando la utilización de criterios contradictorios o divergentes para resolver un mismo problema.¹⁷²

¹⁶⁸ Durante el 2001 se invirtió 1.837 millones de pesos con un aporte del sector privado como contraparte del financiamiento de 2.598 millones.

¹⁶⁹ Vera, Enrique. Entrevista ya citada.

¹⁷⁰ Vera, Enrique. Entrevista ya citada

¹⁷¹ Prioridades y Criterios de Selección para el Financiamiento Regional de Proyectos de Fomento Productivo 2002-2004, Gobierno Regional Región Metropolitana, Santiago, febrero 2002. Páginas 5 y 6.

¹⁷² Este programa se divide en cuatro grandes áreas: Apoyo al Fortalecimiento de la Capacidad de los Municipios para el Fomento Productivo, Apoyo a las Microiniciativas Empresariales Generadoras de Empleo, Programas de Integración Territorial Productiva, Mejoramiento de la Calidad de los Procesos Productivos de las Pequeñas y Medianas Empresas y de su Relación con el Medio Ambiente.

b) Establecimiento de criterios de selección de proyectos FNDR en fomento productivo, para evitar la atomización de los mismos y propender a la equitativa distribución de los recursos.

Con el objeto de propender a una distribución armónica de los recursos provenientes del FNDR, que a la vez generen logros de gran impacto económico y social, los distintos GORES analizados han diseñado diversos criterios de distribución de estos recursos. Constituye un caso digno de destacar, los criterios de distribución establecidos por el GORE metropolitano en coordinación con la Comisión de Fomento Productivo del CORE.

El siguiente cuadro revela una síntesis de los criterios establecidos por el GORE Metropolitano en la selección de iniciativas de inversión en fomento productivo vía FNDR¹⁷³:

GENERACION DE EMPLEO LOCAL	SUSTENTABILIDAD DEL PROYECTO	GENERACIÓN DE VALOR AGREGADO A LAS A. P.	COORDINACION Y ASOCIATIVIDAD DE ACTORES PRODUCTIVOS	FINANCIAMIENTO COMPARTIDO DE INICIATIVAS DE F.P
Las iniciativas deben ser capaces de generar puestos de trabajo	<p><u>En el tiempo:</u> Los proyectos deben sustentarse una vez finalizada la etapa de inversión.</p> <p><u>Ambiental:</u> Que contribuyan a reducir el impacto ambiental de las A. Productivas</p>	Promoviendo actividades que agreguen valor a la producción de bienes y servicios.	Interesa promover iniciativas sustentadas en acuerdos y compromisos formales entre uno o más actores.	Asegurar la concurrencia financiera de otros agentes, que generen proyectos de gran envergadura y concreta coordinación pública- privada.

¹⁷³ Prioridades y Criterios de Selección para el Financiamiento Regional de Proyectos de Fomento Productivo. Ob. Cit. Páginas 7 y 8.

Por su parte, el GORE de Valparaíso, a través de su Departamento de Desarrollo Productivo, ha elaborado una "Metodología de Distribución del FNDR 2003"¹⁷⁴, que utiliza el proceso analítico jerárquico AHP (Analytic Hierarchy Process), y que se traduce en determinar, a través de distintas variables¹⁷⁵, aquellas provincias de la región que requerirán una mayor inversión vía FNDR.

El GORE de los Lagos, a través de su Departamento de fomento productivo, y una vez cerrado el proceso de ingreso de proyectos al Banco Integrado de Proyectos, selecciona todas aquellas propuestas que dicen relación con el fomento y el desarrollo productivo, y las somete a una "Metodología de Priorización Multicriterios", donde son privilegiados aquellos de mayor impacto, que posteriormente son expuestos ante las respectivas comisiones del CORE relacionadas con el fomento productivo¹⁷⁶.

Dadas así las cosas, podemos percibir la positiva intención de los distintos GORES estudiados, a fin de conseguir la más eficiente utilización del FNDR en materia de fomento productivo, en el entendido que todos ellos han detectado los inconvenientes históricos relacionados con este instrumento para el potenciamiento de la materia que nos ocupa.

ISAR

La Inversión Sectorial de Asignación Regional, no ha logrado perfilarse en los distintos GORES estudiados, como una adecuada herramienta de fomento productivo. Es así como de las distintas cuentas públicas analizadas, correspondientes al año 2001, no consta una vinculación de los programas que los ISARES comprende con la materia que nos ocupa. Tampoco hemos podido constatar, de las diferentes entrevistas realizadas en los cuatro GORES, que este

¹⁷⁴ Metodología de Distribución FNDR 2003, GORE Región de Valparaíso, Documento realizado por la División de Análisis y Control de Gestión, Departamento de Desarrollo Regional, junio 2002.

¹⁷⁵ Índice de Desarrollo Humano, Carencia, Inversión Pública Comunal, Población, Superficie, Nivel de pobreza y Nivel de desempleo.

¹⁷⁶ Vera, Enrique. Entrevista ya citada.

instrumento sea visualizado como determinante para el desarrollo o fomento productivo. Con todo, la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), y específicamente a través de los Programas FOSIS, ha significado avances considerables en materia de fomento a las actividades productivas. Aquí el GORE asume un rol preponderante, puesto que es el encargado de determinar cuales son las comunas donde FOSIS actuará y asimismo asignar los recursos provenientes de dicho fondo a cada una de las comunas que hayan sido priorizadas.

Una vez que el Parlamento aprueba el presupuesto anual de la nación, asignando fondos a FOSIS, FOSIS determina internamente los criterios de asignación de recursos a la región. Cada Oficina Regional del FOSIS da prioridad a las comunas que presentan mayores índices de pobreza y luego, la propuesta se envía al Intendente, quien la presenta al CORE para su aprobación definitiva. Posteriormente se constituye una mesa de trabajo comunal, que afina la focalización de recursos dentro de sus comunas, según prioridades y experiencias de años anteriores, y supervisa todo el proceso de asignación de recursos. Aproximadamente en junio de cada año, se da inicio a la postulación de proyectos autogestionados y de servicios, que digan relación con el desarrollo social, y *el fomento productivo*. Finalmente el Concejo Comunal de cada municipio decidirá los proyectos aprobados, cuyos beneficiarios deberán rendir cuenta pública de los resultados.

El año 2002, y una vez sometido a juicio de los distintos CORES del país, se focalizó la inversión del FOSIS en las distintas comunas priorizadas de cada una de las regiones del país, destinándose la mayoría de los recursos de este fondo al fomento productivo. Las áreas comprendidas en esta materia fueron: *Apoyo a las Actividades Económicas* a través del mejoramiento de condiciones de empleabilidad, mejoramiento de ingresos y aumento de ingresos; *Empleo*, a través

de programas especiales de empleo; y *Nivelación de Competencias Laborales*, a través de la empleabilidad a adultos con enseñanza media incompleta.

A modo ilustrativo, presentamos el siguiente cuadro que resume la inversión focalizada el 2002 en la región de Valparaíso, y que contrasta los montos destinados al desarrollo social, con aquellos orientados al fomento productivo del programa FOSIS.¹⁷⁷

COMUNA	DESARROLLO SOCIAL \$	FOMENTO PRODUCTIVO \$	% FOMENTO PRODUCTIVO FOSIS
VALPARAISO	78.478.000	155.240.000	69.3
VIÑA DEL MAR	34.200.000	107.226.000	75.8
QUINTERO	14.600.000	23.440.000	61.6
PUCHUNCAVI	21.500.000	17.740.000	45
QUISCO	19.600.000	13.830.000	41.3
SAN ANTONIO	52.500.000	87.590.000	62.5
ALGARROBO	19.600.000	6.020.000	23.4
CARTAGENA	6.600.000	40.752.000	86
QUILLOTA	29.600.000	32.470.000	52.3
LA CALERA	31.000.000	34.620.000	52.7
NOGALES	14.600.000	22.650.000	60.8
HIJUELAS	15.000.000	22.650.000	60.1
OLMUE	6.600.000	22.650.000	77.4
LA LIGUA	47.900.000	7.600.000	13.6
PETORCA	16.000.000	37.440.000	70
CABILDO	21.600.000	47.360.000	68.6
S.FELIPE	20.000.000	47.439.000	70.3
SAN ESTEBAN	6.000.000	20.430.000	77.2
LOS ANDES	27.600.000	37.060.000	57.3
RINCONADA	13.000.000	12.830.000	49.6
PANQUEHUE	22.900.000	5.700.000	19.9
CATEMU	15.900.000	17.630.000	52.5
PUTAENDO	16.300.172	15.050.000	48
TOTAL	551.078.000	835.417.000	60.2

¹⁷⁷ Datos extraídos y sistematizados de la información disponible en la página web de FOSIS <http://www.fosis.cl>.

Como podemos observar, gran parte de los recursos IRALES FOSIS, se destinan al fomento de las actividades productivas. Si tenemos en consideración además, las distintas instituciones que intervienen coordinadamente en lo que finalmente será la asignación de recursos a los proyectos específicos, podemos concluir que ésta se transforma en una herramienta fundamental de decisión regional en materia de actividades productivas, que además cuenta con la ventaja de incorporar criterios locales a la hora de asignar los fondos.

A continuación, y también a modo ilustrativo, expondremos algunos importantes proyectos que han sido financiados por programas IRALES FOSIS a través de sus programas de fomento productivo, en las distintas regiones analizadas¹⁷⁸.

- Planta de Procesamiento de Alcachofas. Región Metropolitana. Diciembre 1997. Programa de Desarrollo Productivo.
- Feria Artesanal Itinerante. Región Metropolitana. Diciembre de 2000. Programa de Desarrollo Productivo.
- Mejoramiento de Talleres. Región Metropolitana. Diciembre de 2000. Programa de Desarrollo Productivo.
- Implementación de Cultivo Apícola. Región de Valparaíso. Enero de 1999. Programa de Desarrollo Productivo Rural.
- Producción de Flores bajo Plástico. Región de Valparaíso. Diciembre de 1998. Programa de Desarrollo Productivo Rural.
- Compra de Deshidratadoras de Frutos Silvestres. Región del Bio- Bio. Abril de 2000. Programa de Desarrollo Productivo Rural.
- Adquisición de Equipos de Refrigeración. Región del Bio- Bio. Agosto de 2000. Programa de Fomento Productivo.
- Packing de Flores. Región de Los Lagos. Diciembre de 1998. Programa de Desarrollo Productivo Rural.

¹⁷⁸ Ibid.

- Restaurante y Agencia de Turismo. Región de Los Lagos. Diciembre de 1999.
Programa de Desarrollo Productivo Rural.

1.5 Convenios de programación

Teniendo presente que los convenios de programación fueron incluidos en nuestro estudio como una clara y eficaz herramienta al servicio del fomento de las actividades productivas, ahora corresponde analizar como ha resultado la experiencia en los GORES en estudio, si se han implementado estos convenios, y como han sido utilizados en beneficio del fomento productivo.

Primeramente, podemos decir que el GORE del Bio-Bio es el más avanzado en la materia - por cuanto - cuenta con diez convenios de programación celebrados y que se encuentran ya en su etapa de ejecución¹⁷⁹. De estos convenios, por lo menos cinco, tienen una relación directa con el fomento productivo en la medida que propenden a crear la infraestructura y a alcanzar la tecnología necesaria para lograr un proceso desarrollo armónico y equilibrado, tendiente a contar con lo necesario para atraer inversionistas hacia la región. Entre estos convenios podemos mencionar, el convenio suscrito en 1998 entre el GORE y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para la actualización de los instrumentos de apoyo a la planificación del desarrollo comunal; los convenios del GORE con el Ministerio de Obras Públicas - suscritos en 1998 y 1999 - para la construcción de pasarelas y puentes en la región, y para el mejoramiento de caletas pesqueras respectivamente; y por último, el convenio que creó el programa de innovación tecnológica para la región, celebrado entre el GORE y el Ministerio de Economía. Estos convenios reflejan, que se está poniendo en marcha una política que mira hacia el futuro, donde es necesario antes que todo, contar con los elementos

¹⁷⁹ Cuenta Pública del GORE del Bio – Bio. Op. Cit. Páginas 11 y ss.

básicos para la realización de una actividad productiva, junto con mejorar las condiciones en que actualmente se desarrollan las actividades productivas tradicionales de la zona. La capacidad del GORE Bio-Bio para celebrar los convenios de programación beneficiando a distintas zonas de la región - y no sólo a los actuales focos industriales -, nos lleva a concluir que se hacen cargo de su misión de expandir los centros industriales y propender a una descentralización intraregional.

En lo relativo a la gestión de nuevos convenios, en el documento de Cuenta Pública del GORE Bio-Bio¹⁸⁰, se contempla la realización de dos nuevos convenios para el año 2002, que tienen una relación indirecta con el fomento de las actividades productivas, ya que uno dice relación con el mejoramiento de la conectividad vial, y el otro se refiere a la colaboración del GORE con la Universidad de Concepción. Además la E.R.D¹⁸¹ propone en uno de sus objetivos específicos, en materia de ordenamiento territorial, la acción estratégica de incorporar los convenios de programación de dimensión territorial, así como en materia de gestión pública propone el fortalecer los convenios marco regionales que sistematicen los actuales y futuros convenios de programación, mejorando la inversión que en conjunto realizan el GORE y el nivel central.

Por su parte, en la región de Valparaíso en el año 2001 se consolidaron diversos convenios de programación, los cuales en su conjunto están diseñados para mejorar la calidad de vida de la población en la región¹⁸². En lo que a nuestra materia respecta, se cuenta la celebración y ejecución de un convenio de programación entre el GORE y el Ministerio de Obras Públicas, en materia de caletas pesqueras destinado a mejorar las condiciones laborales de los pescadores¹⁸³, ya que justamente la pesca es una de las actividades productivas

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Estrategia Regional de Desarrollo. Región del Bio-Bio. Op. Cit. Página 66.

¹⁸² Cuenta Pública, Región de Valparaíso, Op. Cit. Página 8.

¹⁸³ Id. Página 4

de la región. Actualmente, y netamente relacionado al fomento productivo, se encuentra en proceso de elaboración un convenio de programación con el Ministerio de Economía, destinado - en general - a potenciar las actividades productivas de la región y cuestiones de identidad regional¹⁸⁴, con ello se pretende comenzar un trabajo que diga relación con fomentar las actividades regionales definidas como propias, tales como, pesca, turismo y agricultura. Además de lo anterior, se han firmado dos convenios de inversión¹⁸⁵, uno de los cuales es entre el GORE y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por lo que podemos esperar que para un futuro - no muy lejano - se celebre la firma de nuevos convenios de programación con este ministerio.

La Décima Región de los Lagos en un sentido contrario a las anteriores, no ve en los convenios de programación una herramienta eficaz para el fomento productivo - al menos para el presente, ya que reconocen contar con escasos recursos que puedan ser comprometidos actualmente - porque en estos convenios se verían obligados a involucrar fondos, es decir, a realizar una inversión¹⁸⁶, mientras que como veremos en su oportunidad, la labor que este GORE quiere realizar a través de su Departamento de fomento productivo, es de coordinación mas que de inversión propiamente tal. Pese a lo anterior, actualmente se encuentra en ejecución un convenio de programación celebrado entre el GORE y el Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección de Obras Portuarias, que tiene relación con la construcción de infraestructura portuaria en una primera etapa y que luego pretende tener efectos productivos más globales en cuanto a la actividad productiva de estas zonas.

¹⁸⁴ Tobar Leiva, Manuel. Entrevista ya citada.

¹⁸⁵ Los Convenios de Inversión son el paso que precede al Convenio de Programación, por su carácter de generalidad, en ello hay un principio de acuerdo, que se materializa a través de los convenios de programación.

¹⁸⁶ Vera, Enrique. Entrevista ya citada.

Por último, la Región Metropolitana suscribió con el Gobierno Nacional¹⁸⁷, un convenio de gestión denominado Convenio Marco¹⁸⁸ de Coordinación de Políticas Prioritarias de Desarrollo 2001-2006. Dentro de este convenio los compromisos en el área de fomento productivo apuntan a desarrollar la micro y pequeña empresa, fortalecer la asociación público privada, y fomentar la formación y capacitación para el trabajo. Son éstas las áreas definidas como prioritarias por el GORE Metropolitano en dicho convenio marco, lo que da una señal clara de que serán éstas las áreas donde se firmarán los futuros convenios de programación. Para este GORE la potenciación de la producción va por fortalecer la pequeña y mediana empresa, y a propender a la asociación del sector público con el privado para la articulación de una red donde no sólo el privado se está beneficiando sino que todos se benefician¹⁸⁹ cumpliendo indirectamente, a través de éstos, otras de sus tareas como el fortalecimiento del empleo.

Como resultado de la comparación hecha entre los cuatro GORES estudiados y su posición en materia de convenios de programación, concluimos que éstos se han comportado de manera distinta, ya que no todos tienen considerados a estos convenios como un instrumento claro de apoyo al GORE para la realización de proyectos que tengan relación con el fomento de las actividades productivas.

Lo anterior se sostiene en el estudio realizado de las Cuentas Públicas Regionales y las E.R.D., que nos demuestran que estos convenios son utilizados mayoritariamente para la realización de proyectos en las áreas de salud e infraestructura (y no directamente en el fomento de las actividades productivas regionales), lo que en su oportunidad fue corroborado por el examen del proyecto

¹⁸⁷ "Prioridades y criterios de selección para el financiamiento regional de proyectos de fomento productivo 2002-2004".Op. Cit. Página 4.

¹⁸⁸ Los Convenios Marcos presentan un carácter de generalidad mayor que los Convenios de Inversión, son la primera etapa de negociación para la celebración de convenios de programación, en ellos se contienen la líneas generales de negociación, representan la intención de lograr acuerdos en cierta materia.

¹⁸⁹ Jara, Cristian. Entrevista ya citada.

de ley de presupuesto, donde se vio como los Ministerios de Obras Públicas y Salud son los únicos que aparecían con fondos comprometidos para convenios de programación, junto a una participación histórica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo¹⁹⁰. No obstante lo anterior, a través del área de infraestructura, podemos sostener que indirectamente se está potenciando la actividad productiva, ya que es primordial que un GORE, para poder atraer nuevas inversiones, cuente con la capacidad de ofrecer las condiciones mínimas para el establecimiento de industrias, y por ende, cuente con la infraestructura vial, sanitaria, de electrificación, etc. necesaria para el desarrollo de las distintas actividades que desea potenciar. Así lo ha entendido el GORE del Bio-Bio, al expresar en su estrategia de desarrollo¹⁹¹, que entre los principales factores que contribuyen a un desarrollo regional, deben destacarse la disponibilidad de infraestructura productiva y de servicios, entre ellas, las instalaciones portuarias regionales, el continuo crecimiento y modernización, la red vial y los accesos a puertos, y la existencia y diversificada capacidad de generación energética.

Distinto es lo que actualmente pretende realizar el GORE de Valparaíso al celebrar un convenio de programación con el Ministerio de Economía para potenciar, en general, las actividades productivas de la región, por lo que en este caso se estaría utilizando a estos convenios como instrumentos directos al servicio del desarrollo de las actividades productivas, a través de programas e instrumentos concretos. Se nos demuestra con esto, una real y urgente intención de trabajar por el fortalecimiento de las actividades productivas propias de la región, viendo en los convenios de programación una clara herramienta para la consecución de éste fin.

Hacemos nuestro el pensamiento expresado en la E.R.D. de la Región del

¹⁹⁰ Ver el presente trabajo, en el acápite referente a los instrumentos del fomento productivo, específicamente en el título de los Convenios de Programación.

¹⁹¹ Estrategia Regional de Desarrollo Región del Bio- Bio. Ob. Cit. Página 30.

Bio-Bio, al mencionar que, por su naturaleza, a través de los convenios de programación es posible romper con la tradicional lógica sectorial de las inversiones y concretar planes de inversión o convenios de inversión territoriales, involucrando coordinadamente a distintos actores del sector público regional y nacional¹⁹².

En concordancia con lo anterior - ya para finalizar este punto - nos parece positivo que algunos de los GORES estudiados como Bio-Bio y Metropolitano, vean en la firma de un convenio marco o de planes plurianuales de inversión, un principio de acuerdo para llegar luego a la celebración de convenios de programación concretos, visualizando a estos instrumentos a largo y mediano plazo - respectivamente - como medios eficaces para el establecimiento de políticas y estrategias claras para el sector de la producción.

1.6 Departamentos y Comisiones de Fomento y Desarrollo Productivo.

Teniendo presente la importancia de contar con equipos especializados de trabajo dentro de cada GORE, focalizados específicamente en el logro de las metas productivas de la región, nos toca analizar a continuación como han operado en los diferentes GORES estudiados los departamentos y comisiones de fomento y/o desarrollo productivo. El objeto es develar la importancia de su gestión en la materia, sus debilidades y carencias, los principales logros alcanzados por éstos, para dilucidar si finalmente, su constitución es o no determinante para la materialización del fomento a las actividades productivas.

¹⁹² Estrategia Regional de Desarrollo Región. del Bio-Bio. Ob. Cit. Página 92.

a) Departamentos de Desarrollo y Fomento Productivo.

Independientemente de las opiniones a favor o en contra de la existencia de Departamentos especializados en fomento o desarrollo productivo, lo cierto es que la sólo tres de los GORES del país han utilizado esta herramienta para la mejor potenciación de estas actividades¹⁹³. Esto, a nuestro juicio, se debería en primer lugar al criterio que comparten diversos GORES, y que dice relación con la necesidad de contar con una especialización en otras áreas, consideradas más relevantes, en atención a la multiplicidad de funciones radicas en los GORES. A esto se suma la creación de diversas instancias regionales que se han encargado específicamente de la coordinación y planificación del desarrollo productivo, como los CAR o el mismo SERPLAC, y que ha generado una superposición de roles, que en definitiva se traduce en el debilitamiento de los departamentos existentes, o directamente en la ausencia de los mismos¹⁹⁴.

Con todo, compartimos la opinión de Vera¹⁹⁵ en el sentido que la misión de un Departamento de desarrollo o fomento productivo, *es constituirse como un instrumento "facilitador y coordinador" de la gestión que realizan aquellos servicios públicos que cuenten con herramientas de fomento productivo, y a su vez generar espacios de encuentro con el nivel local a través de la coordinación con las municipalidades, en atención a que éstas tienen como función directa el fomento productivo¹⁹⁶ y además se han perfilado como la instancia más cercana a la ciudadanía.¹⁹⁷*

Sin embargo, diversos han sido los enfoques y criterios asumidos por los distintos departamentos analizados, en pro de lograr este objetivo de

¹⁹³ El GORE de la región de Valparaíso, Los Lagos y del Bio- Bio cuentan con departamentos de desarrollo y/o fomento productivo. Esta información es extraída de la consulta a las diversas páginas web de los GORES del país.

¹⁹⁴ Tobar Leiva. Entrevista ya citada.

¹⁹⁵ Vera, Enrique. Entrevista ya citada.

¹⁹⁶ Artículo 4 letra Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Cuyo texto fue refundido por el Decreto Supremo N°662 de 1992. Publicado en el Diario Oficial de 27 de agosto de 1992.

¹⁹⁷ Vera, Enrique. Entrevista ya citada.

coordinación. Es así como la "Unidad de Fomento Productivo", dependiente del "Departamento de Desarrollo Regional de la región de Valparaíso", impulsó un proceso que se inició a nivel provincial, con una provincia piloto, donde se trabajó con equipos técnicos de cada municipio a fin de recabar una información que se encontraba dispersa respecto a la realidad territorial en fomento productivo. El objetivo fue motivar el encuentro, conocer posibilidades y rescatar instrumentos de fomento productivo a través de distintos estudios e incorporando diversos actores relacionados, como SENCE, PROCHILE y la Gobernación Provincial. Dado el éxito del plan inicial, el proceso se fue extendiendo a la totalidad de las provincias de la región, y hoy en día, tras esta instancia de aprendizaje, los municipios tienen una dinámica propia con relación a la generación de proyectos, son absolutamente autónomos en el desarrollo de las iniciativas¹⁹⁸.

Con todo, y a nuestro juicio, la labor de esta Unidad parece haber concluido con la culminación de esta iniciativa, no hay claridad respecto a la futura vinculación con los distintos organismos públicos que cuenten con instrumentos de fomento productivo. Esto se debe fundamentalmente a que el criterio fue capacitar a los municipios, para luego introducirlos en un proceso de coordinación autónomo y desvinculado del GORE. A esta realidad se suma que en el plano práctico, se visualiza al Departamento y la Unidad, más ocupados de la inversión que del desarrollo regional, con funcionarios cuyas metas son de muy corto plazo, que en general sólo propenden a la financiación de actividades concretas y aisladas, pero que no han logrado constituirse como la "carta de navegación" que guíe al GORE en el desarrollo productivo¹⁹⁹, por el contrario, al menos en el caso de la región de Valparaíso, la labor de "reflexión y planificación" para el desarrollo productivo, la ha asumido SERPLAC.

¹⁹⁸ Nuñez, Carlos, Jefe de Departamento de Desarrollo Regional, GORE de Valparaíso. Entrevista realizada en Valparaíso en octubre de 2002.

¹⁹⁹ De ésta opinión fue el Sr. Manuel Tobar Leiva, en entrevista ya citada.

Distinto es el caso de la región de Los Lagos, donde por circunstancias coyunturales, debido a las fuertes sequías que afectaron la zona en 1996, el “Departamento de Fomento Productivo” logró el primer acuerdo de coordinación entre INDAP, SAG, Obras Públicas y las Municipalidades. A partir de ese momento, dicho Departamento asumió el rol de coordinar el actuar de las Municipalidades con los Servicios Públicos vinculados al fomento productivo, principalmente en aquellas áreas más débiles, donde no existen suficientes instrumentos, o bien ciertos servicios públicos no han logrado potenciarlas por sí mismos. A esto se ha sumado la elaboración de diversos programas, cuya finalidad es planificar estrategias y potenciar el desarrollo coordinado de aquellas áreas deprimidas de la región.

En el caso de este Departamento, no se visualiza el inconveniente de la superposición de funciones con otros organismos públicos vinculados al fomento productivo, esto ha sido gracias a su participación activa y permanente en el CAR, donde el propio jefe de Departamento lo ha integrado en representación del ejecutivo del GORE. Debido a lo anterior, el Departamento ha priorizado áreas de trabajo, principalmente en el sector acuícola y turístico, y ha implementado importantes acuerdos y estrategias²⁰⁰, siempre en coordinación con los distintos sectores, y a través de las diferentes mesas de trabajo que integran el CAR.

El GORE de la Región Metropolitana, no ha visto en la departamentalización un instrumento determinante para el desarrollo de las actividades productivas, y es así como sin contar con un Departamento especializado en esta materia, ha logrado impulsar acuerdos importantes, a través de la coordinación de la División de Análisis y Control de Gestión con el Consejo Regional²⁰¹.

²⁰⁰ V.g. el programa “Operativización de la Política Pesquera Artesanal en la Región de los Lagos”, con financiamiento para tres años y el Programa FODETUR, con financiamiento para cinco años.

²⁰¹ Prioridades y Criterios de Selección para el Financiamiento Regional de Proyectos de Fomento Productivo 2002-2004. Op. Cit. Página 5.

En conclusión, la existencia de un Departamento especializado en fomento productivo, no asegura la potenciación de dichas actividades si no logra consolidarse, a través de una planificación de largo plazo, como un interlocutor válido entre los distintos actores vinculados al fomento productivo. El Departamento debe buscar “posicionarse” entre los distintos actores, en un trabajo permanente de planificación y reflexión más que de inversión. Su misión no se agota en el logro de iniciativas puntuales, puesto que su existencia obedece principalmente a la coordinación, y esto sólo se logra en la medida que las diferentes instituciones lo reconozcan como una instancia adecuada y relevante para ello, independientemente de las nuevas iniciativas o criterios que establezca el Intendente del período respectivo.

b) Comisiones de Desarrollo y/o Fomento Productivo.

A diferencia de lo que ocurre en materia de Departamentos de desarrollo y/o fomento productivo, las Comisiones de desarrollo y/o fomento productivo de los CORES del país, se han constituido como una importante herramienta de análisis y acuerdos en la materia. Es así como la mayoría de los CORES cuentan con comisiones especializadas en el desarrollo y/o fomento productivo²⁰².

Dichas comisiones han obedecido a criterios y líneas de acción similares, pues hay claridad en que el objetivo de su constitución, es contar con un equipo de trabajo, dentro del propio CORE, que se especialice en el estudio y propuestas relacionadas al fomento de las actividades productivas que posteriormente sean sometidas al acuerdo del CORE. Sin embargo, el gran inconveniente que presentan estas comisiones, es que al ser integradas por los propios Consejeros Regionales, no necesariamente estarán amparadas en una gestión técnica y

²⁰² Existen Comisiones en el GORE de la región de Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Araucanía, Aysén, Magallanes y la región Metropolitana. Información extraída de la consulta a las diferentes páginas web de los GORES del país.

especializada, puesto que no es requisito para su integración contar con consejeros profesionales o técnicos que cuenten con la preparación adecuada, sin perjuicio que se propenda a que esto efectivamente suceda. Por todo lo cuál, y a nuestro juicio, lo que consolidará una adecuada gestión en la materia, es la correcta coordinación de estas comisiones con el equipo técnico especializado de cada GORE, que frecuentemente estará constituido por aquellos profesionales de los distintos departamentos vinculados al desarrollo productivo, dependientes de la División de Análisis y Control de Gestión. De esta manera se logrará que confluya el conocimiento de profesionales especialistas, con la imprescindible planificación y decisión política, que aportarán los Consejeros Regionales.

Con todo, en el plano práctico, no siempre esta vinculación ha sido tan evidente. En opinión de Tobar²⁰³ la intervención de la Unidad de fomento productivo en el CORE de la Región de Valparaíso ha sido deficiente, lo que se confirma si se aprecia que muy pocas veces los profesionales de esta unidad concurren a las sesiones del CORE o se ocupan de dotarlos de estudios e información. Tampoco el CORE cuenta con representantes en el CAR, lo que agrava las perspectivas, puesto que su gestión es bastante desvinculada del ejecutivo y de los distintos organismos públicos relacionados al fomento productivo. Esto se ha traducido en el debilitamiento de propuestas y planificación en la materia.

Por el contrario, en el caso de la Región Metropolitana, se han aunado esfuerzos de coordinación. El CORE y sus respectivas comisiones de trabajo, han sido permanentemente asesoradas por el equipo técnico del GORE, y es así como las principales decisiones relacionadas con el fomento productivo, han sido impulsadas en conjunto²⁰⁴. A esto se suma, la poco frecuente iniciativa, de integrar al CAR, dos Consejeros Regionales en representación del Consejo

²⁰³ Tobar Leiva. Entrevista ya citada.

²⁰⁴ Como el establecimiento de Prioridades de Selección para el Financiamiento Regional de Proyectos de Fomento Productivo. 2002-2004, cuya formulación fue un esfuerzo coordinado del CORE con la División de Análisis y Control de Gestión, como queda de manifiesto en la página 5 del documento.

Regional²⁰⁵, lo que ha permitido rescatar el trabajo coordinado, mejor informado y eficiente, que puedan ser abordados en las comisiones de trabajo respectivas.

Algo similar ha sucedido en el GORE de la Región de Los Lagos, donde sin perjuicio de la inexistencia de una comisión especializada en el fomento productivo, todas aquellas que de alguna u otra manera están vinculadas al Departamento de fomento Productivo²⁰⁶ han intentado una política de puertas abiertas que se ha ido cultivando tras el paso de los años.²⁰⁷ Cada proyecto que ingresa al Banco Integrado de Proyectos, y que se relacione con las actividades productivas, son sometidos primeramente a una "Metodología de Priorización Multicriterios" por parte del Departamento de fomento productivo, en el que participan Ingenieros Pesqueros, Forestales, Agrónomos, Veterinarios, Técnicos Agrícolas y Constructores Civiles. Posteriormente los proyectos, son sometidos a las respectivas comisiones que debatirán sobre sus perspectivas e incorporarán el referente político a la propuesta.

Podemos concluir, que la existencia de una o más comisiones relacionadas con el fomento productivo, siempre será un aporte exitoso en la medida que propenderán a un trabajo más fecundo y fundamentado, que se traducirá finalmente, en la más adecuada aprobación de los programas y proyectos. Con todo, estas comisiones no deben propiciar un trabajo aislado y desvinculado del GORE, como tampoco de los distintos organismos públicos del nivel regional que cuenten con instrumentos de fomento productivo. Hay que tener claro que cada decisión política, no puede sino estar fundamentada en el estudio e intervención de especialistas.

²⁰⁵ Fernández, Francisco. Entrevista ya citada.

²⁰⁶ Comisión de Economía y Hacienda, Silvoagropecuaria, de Infraestructura, y de Pesca y Acuicultura.

²⁰⁷ Vera, Enrique. Entrevista ya citada.

1.7 Coordinación orgánica con los servicios públicos.

En este punto debemos tener presente, que la coordinación del GORE con los servicios públicos relacionados al fomento productivo y con presencia en la región, fue vista desde el punto de vista de la gestión que realiza el Gabinete Regional y los Comités de Asignación Regional (CAR). En el presente punto no analizaremos a los Gabinetes Regionales, ya que en la práctica éstos no difieren de una región a otra, por presentar igual composición y funciones en todas las regiones del país y además, porque en este órgano - como ya expusimos - no convergen necesariamente los servicios públicos, sino sólo las Secretarías Regionales Ministeriales con las que se vinculan²⁰⁸.

Es necesario también recordar, que en su momento concluimos que la coordinación orgánica de los servicios públicos no era una herramienta en si, de manera aislada, sino que su potencial está, en que a través de ella, los servicios públicos sean capaces de aunar fuerzas para la mejor ejecución de las restantes herramientas que hemos analizado. Por otra parte, es importante que estos servicios, que tienen misiones que se relacionan directamente con el fomento de las actividades productivas, se coordinen en la ejecución y planificación de sus políticas e instrumentos, a fin de evitar la duplicidad de acciones o la inoperabilidad práctica que podría llegar a ocurrir.

Por todo lo anterior, y como vimos en su oportunidad, los CAR son el órgano que aglutina a los servicios públicos relacionados a las actividades productivas de una región, por lo cual éste es el órgano donde debemos buscar las acciones de coordinación orgánica entre los servicios públicos vinculados al fomento productivo. Como corolario de lo anterior, en una reunión entre los Intendentes

²⁰⁸ Debemos recordar que de acuerdo a la composición que el art. 65 de la LOCGAR determina, los gabinetes se integran por los SEREMIS de la región, el representante regional del SERNAM, y que los jefes de servicio pueden ser invitados en ciertas ocasiones cuando el Intendente lo estime conveniente.

del país²⁰⁹ se acordó y reconoció que era el CAR el organismo regional de fomento y desarrollo productivo en cada una de las regiones del país. Proporcionando un fuerte respaldo e impulso, para que sea la institucionalidad pública regional que coordine los esfuerzos y recursos en función del fomento productivo.

Para examinar si esto ha sido tenido en cuenta, es que analizaremos como han funcionado los Comités de Asignación Regional en las cuatro regiones estudiadas, por ser éstos los órganos, que a nuestro entender, tienen la capacidad, composición y funciones necesarias para realizar la debida coordinación entre los servicios públicos relacionados al fomento y al desarrollo productivo, pero debemos tener presente que no todas las regiones han asignado igual importancia a este comité, unas cifran en él todas sus expectativas y canalizan a través de él todas sus acciones, mientras otras, sólo lo miran como un punto de encuentro de los servicios públicos, pero sin conexión directa con el GORE.

Particular es el caso de la Región de Los Lagos, donde el Departamento de Fomento Productivo ha guiado la acción del CAR, actuando como coordinador y facilitador de la gestión que realizan los servicios públicos y de los encuentros entre éstos²¹⁰. El CAR de esta región - como en general ha sucedido en las otras analizadas - estuvo compuesto en un principio por el SEREMI de Economía que lo presidía, CORFO que tenía la vicepresidencia, SERCOTEC con la secretaría ejecutiva y FOSIS que se sumó luego (además del GORE a través del Departamento de Fomento Productivo).

A comienzos del 2002 se visualizó por parte de este GORE, que las instituciones actuaban en forma independiente y paralela al Municipio, sin relacionarse con él, - y menos aún con el nivel regional -, por lo que fue necesario analizar como podía ser potenciado el trabajo del CAR, ya que partían de la base de entender a este

²⁰⁹ Reunión de Intendentes realizada en Santiago, octubre de 2000. Información obtenida de la entrevista realizada a Don Enrique Vera, Jefe de Departamento de fomento productivo X Región.

²¹⁰ Vera, Enrique. Entrevista ya citada.

órgano como el encargado de realizar la coordinación de las instituciones relacionadas al tema del fomento productivo con presencia en la región. Entendieron que este comité representaba la "orgánica regional" que les iba a permitir coordinar los servicios públicos en una gran mesa regional en función de la ERD, de las políticas sectoriales de desarrollo derivadas desde el poder central y también de los planes de desarrollo comunales, todo lo cual les permitió poner una buena cantidad de los recursos en un fondo común para trabajar en proyectos de mayor envergadura y con una mejor canalización.

Para su funcionamiento, el CAR de esta región se encuentra fraccionado en tres mesas de trabajo, las que representan las tres áreas productivas que han sido definidas como prioritarias y/o propias por el GORE, estas son las Mesas pesquera, silvoagropecuaria y de turismo.

En el caso de la Región de Valparaíso, el CAR funciona como coordinador de los servicios públicos de la región, pero sin participación del GORE, ya que el Consejo Regional no tiene participación en él, mientras que el Intendente es representado en este consejo por el SEREMI de Economía, lo que obedece a un error de enfoque²¹¹, ya que lo correcto sería que fuera representado por el jefe del departamento de desarrollo regional; por cuanto, por cuanto el SEREMI de economía tiene participación en este consejo - es justamente él quien lo preside -, pero como SEREMI de economía y no como representante del Intendente. En este sentido podemos concluir que en esta región, el CAR se encuentra separado del GORE, en términos de no compartir experiencias y metas comunes, debido a la falta de representantes del GORE, lo que no permite asegurar que las políticas establecidas en la estrategia regional sean tenidas en cuenta al momento de tomar decisiones de inversión y de orientación de las políticas sectoriales que confluyen a este comité. Esto produce que dentro de la región se realicen acciones

²¹¹ Tobar Leiva, Manuel. Entrevista ya citada.

que bien, pueden no ser opuestas, pero que si fuesen complementarias y coordinadas serían más eficaces.

En la actualidad se está planteando por algunos miembros del CORE²¹² de la V Región, la posibilidad de potenciar este comité, para que a través de él se negocie un convenio de programación en materia de fomento de las actividades productivas.

En otro sentido trabaja el CAR de la Región Metropolitana, ya que en esta región, el comité sí cuenta con la participación de miembros del CORE y en él se encuentran presentes todos los servicios que ejecutan acciones en torno al apoyo a la pequeña y mediana empresa, los que serían alrededor de 22 o 23 servicios o instituciones que se encontraban dispersos²¹³. El CAR metropolitano funciona como mesa de trabajo donde se pueden coordinar las acciones de las instituciones que persiguen el desarrollo productivo y en forma particular, el desarrollo de la pequeña y mediana empresa que es una de las áreas prioritarias de esta región, como hemos podido apreciar.

La estrategia del GORE Bio-Bio, en uno de sus objetivos específicos contempla el reorientar y flexibilizar la aplicación de los instrumentos de fomento productivo, haciéndolos pertinentes a las especificidades del desarrollo productivo regional y de sus territorios, y una de las acciones estratégicas que se proponen es el fortalecimiento de los CAR para ejecutar los programas de fomento productivo.²¹⁴ Es decir, que a través de la coordinación con los servicios públicos se buscará orientar los instrumentos que cada servicio posee, en dirección a las actividades que este GORE ha decidido potenciar.

Podemos concluir que los CAR deberán en algún momento - no muy lejano –

²¹² Tobar Leiva. Entrevista ya citada.

²¹³ Fernández, Francisco. Entrevista ya citada.

²¹⁴ Estrategia Regional de Desarrollo. Región del Bio-Bio, Op. Cit. Página 56.

convertirse en los articuladores y coordinadores de estrategias conjuntas de los servicios públicos que poseen instrumentos de fomento productivo, con el objeto de compatibilizar y maximizar los recursos y acciones sectoriales y del GORE en la materia. Los GORES que no han hecho esfuerzos por que estos comités surjan, verán en las experiencias de otros, como producen resultados positivos, se convierten en los generadores de la política regional de fomento productivo y como son capaces de llevarla a cabo.

Es necesario también que tengamos presente, que el GORE puede influir en la determinación de las políticas de los servicios públicos de la región de acuerdo a lo que establece la Ley de presupuesto del año 2002²¹⁵ en su glosa 4ª Inc. 2º, común para todos los Gobiernos Regionales, la que dispone que en la definición y ejecución de programas de fomento productivo y capacitación, las instituciones públicas regidas por la ley de presupuestos, deberán considerar las proposiciones que formulen al efecto los Gobiernos Regionales. El GORE Metropolitano aprovechando esta oportunidad, ha solicitado la incorporación de una serie de prioridades²¹⁶ a los ministerios y servicios públicos, en el entendido que una mayor coordinación permitirá mejorar el uso de los recursos disponibles.

Fuera de lo que son los CAR, otro de los niveles donde los GORES deben realizar una coordinación orgánica, es el municipal, y en materia de fomento productivo esto se visualiza más fuertemente, debido a que la función del municipio de fomentar las actividades productivas locales es relativamente reciente. En este sentido, el GORE más que realizar una coordinación diferente y aislada con los municipios, debe integrar éstos a la labor que realiza con los servicios públicos que tienen presencia en la comuna, y provocar entre éstos y la Municipalidad, una coordinación permanente.

²¹⁵ Ley de Presupuesto año 2002. Ministerio del Interior.

²¹⁶ Ver documento, "Prioridades y Criterios de Selección para el Financiamiento Regional de Proyectos de fomento productivo 2002-2004".Op. Cit. Páginas 5 y ss.

Las Municipalidades en coordinación con los GORES y con los servicios públicos, actúan como ejecutores de políticas y, en por su carácter de órgano más cercano a la gente, son capaces de difundir los instrumentos y ejecutar los pequeños proyectos²¹⁷; por lo que el GORE se ha visto en la obligación de coordinar la acción de los municipios y acercar a éstos los instrumentos de fomento productivo existentes, así como el accionar de los servicios públicos que los ejecutan, los que muchas veces actuaban en la localidad sin coordinación con el municipio, provocando confusión en la población y en las autoridades locales, además de tender a la duplicidad de acciones, un ejemplo de esto lo protagonizaba FOSIS²¹⁸, quien realizaba un trabajo determinado en la comuna y no lo coordinaba con el trabajo que pudieran realizar en el mismo territorio alguna unidad municipal u otro servicio, lo que hoy en día sí se hace.

En definitiva y como resultado de lo anterior, hay GORES²¹⁹ que entienden que el desarrollo local se logra en la medida que hay un interlocutor o intermediario entre los organismos públicos que se relacionan en el territorio comunal, y este no puede ser otro que el municipio, y por su parte, quien debe proporcionar al municipio la asesoría necesaria, es el GORE.

1.8 Concertación público- privada en los GORES.

Si bien es cierto que la actual legislación establece serias dificultades para que los GORES sean promotores y partícipes efectivos en la creación y afianzamiento de instituciones privadas destinadas a promover el desarrollo productivo, lo cierto es que efectivamente casi el 75% de los proyectos de inversión en nuestro país

²¹⁷ Vera, Enrique. Entrevista ya citada

²¹⁸ Vera, Enrique. Entrevista ya citada

²¹⁹ GORE Décima Región, a través de su Jefe de Departamento de Fomento Productivo, Sr. Enrique Vera. y, GORE Valparaíso, a través de su Jefe de Departamento de Desarrollo Productivo Sr. Carlos Nuñez.

tienen su origen en manos privadas²²⁰. A esto se suma que la lógica privada es más amplia, dinámica y puede llegar a ser bastante más ágil que la pública, que se basa en la burocracia cuya administración está limitada sólo a lo que le es permitido, siendo materia de ley la ampliación de sus facultades; por todo lo cuál la alianza del GORE con instituciones de derecho privado, aparece como un instrumento eficaz de acción y como un espacio privilegiado donde armonizar estas dos lógicas.

Sin embargo, y como ya habíamos adelantado, este no es un trabajo fácil para los GORES, pues es la propia legislación la que opone severos obstáculos a su participación explícita y formal en alianzas público privadas. El proyecto original de la LOCGAR consideró facultar a "Los Gobiernos Regionales para asociarse con personas naturales o jurídicas o constituir con ellas entidades destinadas a propiciar iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional"²²¹ Si bien se menciona el amplio campo de desarrollo regional, tal iniciativa tenía un marcado sesgo hacia el desarrollo económico. Después de un largo debate, el Senado acordó suprimir todo el V Capítulo denominado "De las Asociaciones Regionales".

La carencia de un mínimo sustento legal que permita a los GORES la asociación con privados, es probablemente la principal explicación del bajo protagonismo que ha tenido en materia de desarrollo productivo. Sin embargo la mayor parte de los GORES ha buscado modalidades indirectas para una articulación más permanente con este tipo de actores²²², propiciadas gracias a la facultad establecida por la Ley de Presupuesto Anual, de establecer convenios con instituciones privadas sin fines

²²⁰ Catastro de proyectos de inversión vigentes a mayo 2001. Página 8 [.http://www.sofofa.cl/indicadores/nuevos_indic/cat_mayo/intro.pdf](http://www.sofofa.cl/indicadores/nuevos_indic/cat_mayo/intro.pdf).

²²¹ Abalos, José Antonio. Seminario Taller de Intercambio. Corporaciones Regionales de Desarrollo. Instrumentos para la Descentralización y el Desarrollo de las Regiones. Corporaciones Regionales de Desarrollo. Antecedentes, Realidades y Desafíos. Página 9.

²²² Abalos, José Antonio. Seminario Taller de Intercambio. Op. Cit. Página. 9.

de lucro para los programas orientados al fomento de la actividad productiva, científica y tecnológica²²³.

Destaca en este sentido, la colaboración con las universidades regionales mediante el financiamiento de programas, estudios, y dotación de infraestructura²²⁴, y que son visualizadas unánimemente por los GORES como un instrumento imprescindible en la formulación de nuevas perspectivas para el desarrollo productivo. Así mismo, se ha financiado proyectos y programas de trabajo presentados por Corporaciones de Desarrollo Regional o Local, donde se cuenta con experiencias interesantes, tanto en el norte como en el sur.²²⁵ En algunos casos ciertos GORES han propiciado un apoyo financiero permanente a ciertas Corporaciones Regionales de Desarrollo, con resultados visibles en el estímulo a las actividades productivas, tal es el caso de la región de O'Higgins, donde el GORE financia un 0.8% del presupuesto con que cuenta la Corporación Pro O'Higgins²²⁶. Por último, es destacable el caso de la vinculación entre el GORE de la región de la Araucanía, con la Corporación de Desarrollo Regional Corparaucanía, puesto que en la integración de esta última, deben necesariamente estar presentes tres miembros designados por el Intendente, uno de los cuales debe ser Consejero Regional. Esto ha permitido el impulso de diversas iniciativas en conjunto, dentro de las cuales destaca por su gran impacto económico, la creación del Parque Industrial Tecnológico, con más de 430 hectáreas, 70 de las cuales están a disposición de la Corporación, 130 para áreas verdes y circulación, 200 para clientes y asociados, y 30 destinadas a la radicación de microempresas²²⁷.

²²³ Ley de Presupuesto Anual, N ° 19.651 de noviembre de 1999, para el año 2000, glosa N ° 3 parte final. Glosa que ha sido confirmada año tras año, en las respectivas Leyes de Presupuesto Anual.

²²⁴ Que constan en todas las E.R.D. y Cuentas Públicas de los GORES estudiados.

²²⁵ Abalos, José Antonio. Seminario Taller de Intercambio. Op. Cit. Página 9.

²²⁶ Seminario Taller de Intercambio. Corporaciones Regionales de Desarrollo. Experiencia de financiamiento Corporación Pro O'Higgins.

²²⁷ Seminario Taller de Intercambio. Corporaciones Regionales de Desarrollo. Experiencia de Corparaucanía. Exposición a cargo del Sr. Diego Benavente, Jefe Area de Proyectos de Corparaucania.

Sin embargo la potenciación de esta alianza de instituciones privadas con el GORE, debe necesariamente estar amparada en una reforma a la LOCGAR, que permita directamente a los GORES asociarse con personas naturales o jurídicas, o constituir con ellas entidades destinadas a propiciar actividades o iniciativas sin fines de lucro, que contribuyan al desarrollo regional. Esto en el entendido, que en el sector público, el GORE es la institución privilegiada para gestar, conducir y acordar con el sector privado y la comunidad, mecanismos de concertación para abordar materias de desarrollo regional²²⁸. La propuesta, hoy por hoy es un hecho, y ha sido propiciada inicialmente por la SUBDERE quien ha elaborado los lineamientos para la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo, por parte del GORE²²⁹.

²²⁸ Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. "Corporaciones Regionales de Desarrollo. Propuestas para su creación por parte de los GORES", julio 2002. Página 5.

²²⁹ Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. "Corporaciones Regionales de Desarrollo. Op. Cit. Páginas 5 y 6.

Conclusiones

1. Al comparar nuestro actual sistema de distribución de competencias en materia regional con aquellos de diversos países de derecho comparado, podemos concluir que las principales deficiencias de nuestro ordenamiento están dadas por:
 - Ausencia de autoridades con capacidad negociadora con el nivel central.
 - Carencia de autonomía en la toma de decisiones.
 - Baja redistribución y autonomía en el manejo de los presupuestos regionales.
2. Nuestro actual sistema de distribución de funciones y atribuciones en materia regional, presenta graves inconvenientes terminológicos, al identificar como funciones acciones que son atribuciones, y asignar el carácter de atribuciones a fórmulas que evidencian funciones. Una correcta identificación de las mismas revela la existencia de un mayor número de atribuciones, lo que puede interpretarse - prima fase - como favorable dado el amplio campo de actuación que nos ofrece. Con todo, ciertas importantes atribuciones establecidas para el GORE no cuentan con la atribución correlativa de los órganos que lo integran, lo que las convierte en meras declaraciones ineficaces que no imponen efecto vinculante alguno. Lo mismo ocurre con ciertas funciones, que al no contar con la atribución para su ejercicio, hacen imposible su aplicación.
3. Las funciones en nuestro sistema de competencias en materia regional son fundamentalmente compartidas con otros organismos de la Administración del Estado. Las atribuciones por su parte, cuentan con las características de ser principalmente resolutivas y de dirección, y además en su mayoría, están enfocadas a materias que dicen relación con el desarrollo de áreas desfavorecidas y de inversión.

4. Al comparar el sistema de funciones y atribuciones en materia regional, con el municipal, podemos establecer que éste último cuenta con la ventaja de identificar más adecuadamente las funciones, que además reconocen una mayor capacidad de gestión en el ámbito de acción como ejecutor que en materia regional. Las atribuciones por su parte, están correctamente identificadas por la ley.
5. Tanto en el nivel central y regional como en el nivel local, coexiste una multiplicidad de órganos que actúan y gozan de instrumentos en materia de fomento a las actividades productivas, lo que se traduce generalmente en una superposición de roles y duplicidad de funciones entre los distintos niveles, agravado por la falta de coordinación en la gestión y toma de decisiones.
6. En materia de fomento productivo el nivel regional aparece como el más debilitado frente al central y local. Esto viene principalmente dado por:
 - Escasez y falta de correspondencia en materia de funciones y atribuciones asignadas a los GORES en materia fomento productivo.
 - Insuficiencia de instrumentos coordinadores con los distintos niveles.
 - Ineficacia de la Administración Provincial como articulador y promotor de fomento productivo.
7. La potestad normativa de los GORES no constituye un instrumento de fomento productivo propiamente tal, pero si es un buen elemento potenciador y facilitador para la utilización de los mismos.
8. El proyecto de presupuesto regional, como instrumento de fomento productivo, encuentra su mayor debilidad en la participación de actores regionales para la presentación de propuestas, puesto que la intervención de los mismos se limita sólo a formalidades de presentación y aprobación.
9. La E.R.D. constituye el principal instrumento de planificación regional en materia de fomento productivo, siendo particularmente determinante en su

elaboración, un adecuado diagnóstico, propuestas coherentes y la participación de actores relevantes vinculados a los diferentes sectores económicos.

10. La transferencia de competencias a los GORES, puede encontrar su origen no solo en la ley, sino también en los Convenios de Traspaso de Competencias, convirtiéndose éste instrumento en determinante para la solicitud de las competencias que le sean necesarias para la orientación y realización de las metas productivas determinadas en la E.R.D.

11. Los principales obstáculos del FNDR como instrumento de fomento productivo, están dados por su alta destinación a la financiación de obras de infraestructura social, siendo su menor participación en el financiamiento de proyectos que potencien un mayor desarrollo en el ámbito productivo. A esto se suma el alto grado de atomización de los proyectos financiados, de escaso impacto económico y social.

12. Los Convenios de Programación, que pueden ser celebrados por los GORES, y por éstos con los ministerios, constituyen una importante herramienta de fomento productivo en la medida que:

- Dan mayor legitimidad política a ciertas inversiones.
- Permiten identificar áreas en que es necesaria la interacción y coordinación entre ministerios y regiones.
- Contribuyen a consolidar equipos regionales especializados y de mayor calificación.
- Al poder involucrar más de un ministerio, hace posible dar mayor fuerza y coherencia a los diversos programas de inversión de decisión regional.

13. La coordinación orgánica de los servicios públicos representa, más que una herramienta en si misma para la materialización de las metas productivas regionales, un elemento vital para que los instrumentos del fomento productivo del GORE funcionen adecuadamente, al permitir la disposición en orden de los

diversos instrumentos de fomento productivo con que cuentan los servicios públicos y evitar la duplicidad de funciones ya detectada.

14. El presupuesto anual destinando a cada región no necesariamente es proporcional al grado de desarrollo de las mismas. La evolución en materia de fomento productivo, está dada por la adecuada distribución del presupuesto que ha acordado efectuar cada GORE.
15. Las E.R.D. encuentran su principal debilidad en la deficiente formulación de propuestas y objetivos regionales asociados al fomento productivo, así como en la difusión de las mismas, constatándose como el mayor acierto, la adecuada participación de actores vinculados a los distintos sectores económicos, en su elaboración.
16. El traspaso de competencias a los GORES, pese a perfilarse como una adecuada herramienta de fomento productivo, no ha logrado materializarse en la práctica. Lo anterior debido principalmente, a la falta de voluntad para elaborar el proyecto de ley que lo requiere.
17. Los GORES han intentado positivamente contrarrestar las trabas legales que supone la distribución del FNDR en actividades productivas, a través de la optimización de dichos recursos por medio de la coordinación multisectorial y del establecimiento de criterios de selección de proyectos de fomento productivo, para evitar su atomización y propender a su equitativa distribución.
18. La ISAR, no ha logrado perfilarse en la práctica como una adecuada herramienta de fomento productivo, sin perjuicio de lo cual la IRAL ha sido destinada mayoritariamente al fomento de dichas actividades y cuenta con la ventaja de incorporar criterios locales a la hora de asignar los fondos.
19. No todos los GORES han visto en el Convenio de Programación un instrumento idóneo de fomento productivo, esto principalmente por la inseguridad que,

según algunos, implica comprometer recursos que siempre son escasos, en un acuerdo donde intervendrán otros actores.

20. Sólo tres GORES del país cuentan con departamentos de desarrollo o fomento productivo. Dentro de aquellos que lo han constituido, los más eficientes y con mayores resultados, son aquellos que propenden a una adecuada "coordinación" con la gestión que realizan aquellos servicios públicos que cuentan con instrumentos de fomento productivo, por sobre los que han privilegiado su actuar en la inversión en sí misma.
21. La mayoría de los GORES del país han constituido comisiones de fomento o desarrollo productivo. Los más eficientes han sido aquellos que han logrado coordinarse con los equipos técnicos del GORE, que frecuentemente provienen de la División de Análisis y Control de Gestión.
22. La coordinación orgánica de los servicios públicos vinculados al fomento productivo en materia regional, ha encontrado su mayor efectividad y concreción en los CAR.
23. No todos los CAR del país cuentan con representantes del GORE en su composición, lo que coincide con los bajos resultados obtenidos en fomento productivo. Es imprescindible que la composición incorpore a dichos representantes, tanto aquellos de la División de Análisis y Control de Gestión, como a los Consejeros Regionales.
24. El GORE es la institución privilegiada para gestar, conducir y acordar con el sector privado y la comunidad, mecanismos de concertación para abordar materias de desarrollo regional.
25. Los GORES no cuentan con un mínimo sustento legal que permita la asociación con privados. Esta es la principal explicación de su bajo protagonismo en materia de desarrollo productivo.

26. La mayor parte de los GORES ha intentado modalidades indirectas para una articulación más permanentes con actores privados, propiciadas gracias a la facultad establecida por la Ley de Presupuesto Anual de establecer convenios con instituciones privadas para los programas orientados al fomento de las actividades productivas, científicas y tecnológicas. Entre estos se destaca - por su novedad – la articulación con las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Bibliografía

1. Abalos, José Antonio. "El Fomento al Desarrollo Productivo Local: Orientaciones, Actores, Estructuras y Acciones. La situación en Chile en los noventa". Documento preparado en el marco del proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. Santiago, Chile, 2000.
2. Abalos José Antonio. "Instrumentos para la Descentralización y el Desarrollo de las Regiones. Corporaciones Regionales de Desarrollo. Antecedentes, Realidades y Desafíos". Seminario Taller de Intercambio. Corporaciones Regionales de Desarrollo. 2002.
3. Autor desconocido. "Sistema político de Estados Unidos de América". Año 2002. Fuente: www.usinfo.state.gov/espanol/eva/poli.htm
4. Baralgi, Gildo. "La Distribución de Competencias entre Estado, Regiones y Organismos Territoriales en Italia, desde la Constitución de 1948 hasta las reformas constitucionales de 2001". Seminario "Francia, España, Italia y Chile: experiencias de descentralización y desarrollo regional. Valparaíso los días 27 al 29 de junio de 2001". Primera Edición. Subsecretaría de Desarrollo Regional.
5. Congreso Nacional, Documentos introductorios. Comisión 3 (inversión pública regional). "Consejeros Regionales de Chile", comisiones de trabajo. Valparaíso, junio 1994.
6. Contreras Eddinger, Roberto. "Análisis de las limitaciones de la ley Nº19.175 sobre Gobierno y Administración Regional".
7. Daniel Argandoña, Manuel. *La Organización Administrativa en Chile. Bases Fundamentales*. Editorial Jurídica de Chile, 1982.

8. División de Análisis y Control de Gestión, Departamento de Desarrollo Regional. Gobierno Regional, Región de Valparaíso. "Propuesta de Distribución de Fondo Nacional de Desarrollo Regional año 1999", julio 1998.
9. División de Evaluación y Cuentas Públicas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE. "Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile", junio del 2000.
10. División de Análisis y Control de Gestión, Departamento de Desarrollo Regional, Gobierno Regional de la Región de Valparaíso. "Metodología de Distribución FNDR 2003, Gobierno Regional, Región de Valparaíso", junio 2002.
11. García de Enterría, Eduardo. *Curso de derecho Administrativo I*. Quinta Edición. Editorial Civitas, S.A Madrid. 1992
12. Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. "Corporaciones Regionales de Desarrollo. Propuestas para su creación por parte de los Gobiernos Regionales", julio 2002.
13. Gobierno Regional, Región de Valparaíso. *Cuenta Pública 2001*. Fuente, página web Gobierno Regional de Valparaíso.
14. Gobierno de Chile MIDEPLAN. SERPLAC Región de Valparaíso y Gobierno Regional Región de Valparaíso. *Estrategia Regional de Desarrollo*, Región de Valparaíso. Documento aprobado por el Consejo Regional en marzo 2001.
15. Gobierno Regional, Región del Bio-Bio. *Estrategia Regional de Desarrollo*, Región del Bio-Bio, periodo 2000 – 2006. Fuente, página web Gobierno Regional del Bio-Bio.
16. Gobierno Regional, Región del Bio-Bio. *Memoria de Gestión período 2001*, Edición Departamento de Comunicaciones Gobierno Regional del Bio-Bio.
17. Gobierno Regional, Región Metropolitana. *Estrategia Regional de Desarrollo*, Región Metropolitana. Fuente página web del Gobierno Regional de la Región Metropolitana.

18. Gobierno Regional, Región Metropolitana, "Prioridades y Criterios de Selección para el Financiamiento Regional de Proyectos de Fomento Productivo 2002-2004". Santiago, febrero 2002.
19. Hernández Olmedo Luis. "Convenios Administrativos de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales. Antecedentes jurídicos y modalidades de ejecución". Revista de Derecho, Facultad de Ciencias jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Volumen VII, año 1996.
20. Hernández Olmedo, Luis. Anexo B. Documento "Descentralización fiscal y transferencia de competencias: aproximación general y propuesta para fortalecer los Gobiernos Regionales en Chile" de José Antonio Abalos. Para el Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ.
21. Instituto Libertad y Desarrollo. "Descentralización: ¿hemos avanzado?". Revista Temas Públicos, Nº 600, 18 de octubre de 2002.
22. Instituto Libertad y Desarrollo. "Presupuesto 2002, Septiembre 2001: Inversión de Decisión Regional: un índice más transparente".
23. Jiménez Blanco, Antonio. "La relación de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales". Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985.
24. Katz, Ellis. "El Federalismo Norteamericano, pasado, presente y futuro", año 2002. Fuente: www.usinfo.state.gov/español./eva/poli.htm
25. "Katz, Ellis. "Estudio del Autogobierno local de los Estados Unidos". Año 2002. Fuente: www.usinfo.state.gov/journals/itdhr/0497/ijds/katz.htm
26. Martelli, Giorgio y Valenzuela, Esteban. "Propuesta de reformas a los Gobiernos Regionales para su fortalecimiento y democratización (documento de discusión)". Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Santiago Chile. Abril 1999.

27. MIDEPLAN - División de Planificación Regional. "Orientaciones Metodológicas y Sistematización de Experiencias en Planificación Regional". Santiago de Chile, Mayo de 2000.
28. Ministerio de Economía. "Economía en Chile, políticas de desarrollo productivo". Santiago, Chile 2000.
29. Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE. "El Chile descentralizado que queremos, un proyecto de todos", junio de 2001
30. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE "Guía de Gobiernos Regionales". Santiago de Chile, Abril de 1993.
31. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. SUBDERE. "Guía de Gobiernos Regionales, serie descentralización". Santiago de Chile, abril 1995.
32. Muñoz, Cristián y Parra, Lusiano. "Análisis, evaluación y propuesta de optimización para la toma de decisiones de inversión pública en el proceso administrativo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional". Seminario de Título para obtener el grado de Administrador Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad de Concepción. Editorial. Ciudad Universitaria. Diciembre 2000.
33. Nogueira, Humberto. "Breve Comentario del Proceso de Descentralización Regional". Seminario, "Francia, España, Italia y Chile: experiencias de descentralización y desarrollo regional. Valparaíso los días 27 al 29 de junio de 2001". Primera Edición. Subsecretaría de Desarrollo Regional.
34. Nuñez, Ximena y Vergara, Jorge. "La gestión Municipal en la década 1900-2000". Dentro de "La Administración del Estado de Chile, decenio 1990-2000". Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Editorial Jurídica Conosur, Noviembre, 2002.

35. Oelkers, Osvaldo. "Los Necesarios Avances en el Proceso de Regionalización a través de los Principios Jurídicos que la Sustentan". Seminario "Francia, España, Italia y Chile: experiencias de descentralización y desarrollo regional. Valparaíso los días 27 al 29 de junio de 2001". Primera Edición. Subsecretaría de Desarrollo Regional.
36. Pantoja Bauzá Rolando. *La Organización Administrativa del Estado*. Editorial Jurídica de Chile. 1998.
37. Rendón Luis, Mariano. "Informe sobre facultades normativas de los Gobiernos Regionales". Revista Gobierno Regional y Municipal, año IV, 3, N° 30, octubre 1996.
38. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE y Ministerio de Planificación y Cooperación. "Convenios de Programación, equipos interministeriales de apoyo a los Gobiernos Regionales MIDEPLAN - SUBDERE". Primera edición 1995.
39. Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, Región de Los Lagos. *Estrategia Regional de Desarrollo, Región de Los Lagos. Periodo 2000-2010*.
40. Serna de la Garza, José María. "Federalismo y sistemas de competencias legislativas". Año 2002. Fuente: www.usinfo.state.gov/espanol/eva/poli.htm
41. Serrano, Claudia. "Gobierno Regional e inversión pública descentralizada". Colección de Estudios de CIEPLAN N° 42, junio 1996.
42. Tobar Leiva, Manuel. "Los Gobiernos Regionales en la Década 1990-2000". Dentro de "La Administración del Estado de Chile, decenio 1990-2000". Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Editorial Jurídica Conosur Ltda., noviembre, 2002.
43. Viver I Pi-Sunyer, Carlos. "Materias competenciales y Tribunal Constitucional". Editorial Ariel Derecho, Baecelona, 1999.

Textos legales

1. Constitución Política de la República de Chile. Aprobada por Decreto N°1104 de 28 de julio de 1994 del Ministerio de Justicia. Editorial jurídica de Chile.
2. Constitución Política de España. 1978. Fuente: Base de datos políticos de las Américas.
3. Constitución Política de Colombia, 6 de julio de 1991, reformada en 2001. Fuente: Base de datos políticos de las Américas.
4. Constitución Política de Italia de 1948. Fuente: www.estudionuner.com/art/citalia.htm
5. Constitución Política de Francia de 1958, reformada por referéndum el 24 de septiembre de 2000. Fuente: www.france.diplomatie.fr/france/es/instit/0.5html
6. Ley de Reforma Constitucional N°19.097, de 12 de noviembre de 1991; publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 1992.
7. Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional N°19.175 de 1992, cuyo texto fue refundido por el Decreto Supremo N°291, publicado en el Diario Oficial de 20 de marzo de 1993.
8. Ley 19.379 "Fija planta de personal de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales". Promulgada el 24 de marzo de 1995 y Publicada el día 3 de abril del mismo año por el Ministerio del Interior.
9. Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Cuyo texto fue refundido por el Decreto Supremo N°662 de 1992. Publicado en el Diario Oficial de 27 de agosto de 1992.
10. La Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración de Estado. Publicada en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 1986. Por el Ministerio del Interior.
11. Ley de Presupuesto Anual, N °19.651 de noviembre de 1999, para el año 2000.

12. Ley Fundamental para la República Federal Alemana o Ley de Bonn, 23 de mayo de 1949. Fuente: Bases de datos políticos de las Américas.

Páginas Web consultadas

1. Subsecretaría Regional de Desarrollo. www.subdere.cl/fondosyprogramas/fndr.
2. Gobierno regional de la Región de Valparaíso. <http://www.gorevalparaiso.cl/index3.htm>.
3. Gobierno Regional de la Región de Los Lagos. <http://www.goreloslagos.cl>.
4. Gobierno Regional de la Región del Bio-Bio. <http://www.gorebiobio.cl>.
5. Gobierno Regional de la Región Metropolitana. <http://www.gorem.cl>.
6. Gobierno Regional de la Región de Tarapacá. <http://www.goretarapaca.cl>
7. Gobierno Regional de la Región de Antofagasta. <http://goreantof.cl>.
8. Gobierno Regional de la Región de Atacama. <http://www.goreatacama.cl>.
9. Gobierno Regional de la Región de Coquimbo. <http://www.gorecoquimbo.cl>.
10. Gobierno Regional de la Región de O'Higgins. <http://www.goreohiggins.cl>
11. Gobierno Regional de la Región de la Araucanía. <http://www.laaraucania.cl>.
12. Gobierno Regional de la Región de Aysén. <http://www.goreaysen.cl>
13. Gobierno Regional de la Región de Magallanes. <http://www.goremagallanes.cl>.
14. FOSIS. <http://www.fosis.cl>.
15. SOFOFA http://www.sofofa.cl/indicadores/nuevos_indic/cat_mayo/intro.pdf.
16. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. <http://www.rae.es>.