

PROYECTO SUBDERE/UNIVERSIDAD DE CHILE
SERVICIOS PÚBLICOS REGIONALES

INFORME FINAL

INDICE

INTRODUCCION	3
I. ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	
1.1 Gobierno y Administración a nivel del Estado	5
1.2 Naturaleza de las competencias legales.....	5
1.3 Distribución General de Funciones y Atribuciones en la Dimensión Territorial	5
II. INSTITUCIONALIDAD ACTUAL DEL GOBIERNO REGIONAL	
2.1 Naturaleza y Funciones	9
2.2 Órganos del Gobierno Regional	10
2.3 Fortalezas y Debilidades del Gobierno Regional.....	10
III. LA NUEVA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO REGIONAL	
3.1 El Gobierno Regional.....	14
3.2 La Estructura Administrativa de Apoyo del Gobierno Regional	19
3.3 Concepto de Servicios Públicos Regionales	19
IV. LOS SERVICIOS PÚBLICOS REGIONALES	
4.1 Fundamentos	20
4.2 Naturaleza Jurídica y Dependencia.....	22
a) SPR como órganos desconcentrados del Gobierno Regional.....	22
b) SPR como órganos administrativos descentralizados	24
4.3 Funciones y Atribuciones Generales de los SPR	26
a) Funciones Generales de los SPR.....	26
b) Atribuciones Generales de los SPR.....	27
c) Atribuciones Específicas de los SPR.....	28
4.4 Organización Institucional de los SPR.....	31
a) Organización interna	31
b) Planta de Personal	35
c) Aspectos Presupuestarios.....	37
V. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS	40
VI. SERVICIO PÚBLICO DE FOMENTO PRODUCTIVO REGIÓN DE LOS LAGOS	
6.1 Fundamentos	43
6.2 Organización.....	48
6.3 Atribuciones, Servicios y Programas Considerados	49
ANEXO: Consideraciones Estratégicas y Criterios Específicos a Considerar en la Conformación de Servicios Públicos Regionales	52

INTRODUCCION

El avance en el proceso de descentralización administrativa en nuestro país demanda profundas reformas en el aparato estatal, especialmente en la estructuración de éste en relación a los requerimientos que debe satisfacer a la población. En este sentido, uno de los ámbitos en los que el Gobierno ha planteado la posibilidad de avanzar próximamente es en la creación de Servicios Públicos Regionales, en cuanto unidades administrativas de gestión directamente adscritas a los Gobiernos Regionales, encargados de satisfacer directamente las necesidades de la población de cada territorio, de acuerdo a las políticas, planes y programas de desarrollo definidos por las autoridades políticas nacionales y regionales. Dichos Servicios Públicos tendrían la ventaja comparativa de atender las demandas ciudadanas conociendo de cerca las carencias y aspiraciones de la comunidad regional, identificándose con las mismas y dando una pronta y ágil respuesta administrativa a sus aspiraciones.

En este contexto, el presente trabajo pretende ser una contribución al estudio y análisis de las alternativas posibles para la implementación de esta reforma administrativa, poniendo el acento en las reformas estructurales al aparato estatal que se requieren para llevarla a cabo y las funciones y atribuciones que asumirían estas unidades en este nuevo diseño de la institucionalidad regional. De este modo, a partir de una propuesta de estructuración de los nuevos Servicios Públicos Regionales se abordan diversos tópicos que incidan en esta materia, como son el rol del ejecutivo del Gobierno Regional, las atribuciones del Consejo Regional, la Secretaría Técnica del Consejo y la estructura administrativa de apoyo al Gobierno Regional. Todas ellas constituyen áreas directamente conectadas al tema de estudio, en cuanto constituyen el marco institucional en el que deberían desarrollar su acción estas nuevas unidades administrativas de gestión.

En concreto, y para tales efectos, el trabajo que aquí se presenta consta de seis apartados. El primero de ellos aborda algunos aspectos generales de la Administración del Estado, definiendo los órganos encargados de ejercer las funciones de gobierno y administración a nivel nacional, así como la distribución material de competencias en dicho ámbito, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política y la normativa infraconstitucional, especialmente la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En la segunda parte se analiza brevemente la institucionalidad actual de los Gobiernos Regionales, realizando una somera revisión de las fortalezas y debilidades de esta estructura. Ello nos permite avanzar en el capítulo siguiente en una propuesta de una nueva estructura de Gobiernos Regionales, en la que los roles del Ejecutivo y del Consejo varían levemente, de modo de hacerlos compatibles con la asignación a aquel de nuevas tareas y de un nuevo aparato administrativo de gestión –los Servicios Públicos Regionales– encargados de ejecutar directamente en cada región las políticas, planes y programas definidas por las autoridades políticas.

En la sección cuarta ya abordamos plenamente el tema de los Servicios Públicos Regionales, revisando sus fundamentos, su naturaleza jurídica y dependencia, las funciones y atribuciones generales asignadas y la organización institucional prevista para ellos. Aquí, revisamos algunas alternativas de implementación como la creación de estos órganos como unidades descentralizadas o desconcentradas del Gobierno Regional, las ventajas y desventajas que presenta cada una de estas alternativas y las eventuales reformas constitucionales y legales requeridas para llevar a cabo una u otra opción. También es importante destacar el esfuerzo hecho por agrupar las funciones y atribuciones generales y específicas de estos Servicios Públicos Regionales, tomando para ello como referencia las actuales funciones asignadas a los Gobiernos Regionales en la Ley Orgánica Constitucional respectiva y las áreas sensibles de impulso para el desarrollo regional. Por último, en el punto referido a la organización institucional se abordan aspectos claves para la estructuración de estos nuevos servicios como la organización interna, las plantas de personal y los aspectos presupuestarios que deben considerarse en su diseño.

En el apartado quinto se realiza una evaluación preliminar de las alternativas de conformación de los Servicios Públicos Regionales, revisando brevemente los mecanismos de transferencias que se pueden utilizar para llevar una política ágil y eficiente de operativización de estos servicios.

Por último, en la sección quinta y última se hace un modelo básico de un Servicio Público Regional en una región específica. Para ello simulamos la creación de un Servicio Público Regional de fomento productivo para la Décima Región de Los Lagos, tomando como base los actuales programas y recursos humanos y materiales destinados a tal fin en esta región. Este ejercicio es sólo referencial, por lo que las definiciones allí contenidas sólo constituyen una aproximación muy elemental al tema, que requiere ser contrastado con fuentes más fidedignas que hagan más real y aplicable el estudio.

En fin, como se podrá apreciar, este trabajo es, a nuestro juicio, un esfuerzo serio y riguroso para definir algunos lineamientos básicos que deben considerarse a la hora de crear Servicios Públicos Regionales, constituyendo una primera aproximación bastante completa de los elementos y alternativas que juegan en esta materia y algunos problemas relevantes que presenta la implementación de los mismos. Reconocemos desde ya algunas falencias del estudio, las que se explican por la brevedad del tiempo disponible para su elaboración, así como de la precariedad de las bases de información oficiales para su definición más precisas.

I. ASPECTOS GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

1.1 Gobierno y Administración a nivel del Estado

Según la Constitución Política de la República y lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el ordenamiento jurídico chileno reconoce órganos que ejercen la función de Gobierno y los encargados de la función administrativa.

La función de Gobierno corresponde al Presidente de la República y es apoyado en ella por los ministerios, intendentes y gobernadores. A su vez, además del Presidente, la administración del Estado la constituyen los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.

1.2 Naturaleza de las competencias legales

La competencia legal de los organismos de la administración pública chilena se determina a partir de las siguientes dimensiones:¹

- El territorio en que puede actuar. Es decir la comuna, agrupación de comunas, provincia, agrupación de provincias, región, agrupación de regiones, todo el territorio nacional o alguno definido en forma *ad-hoc* por la autoridad.
- Las funciones en que ejerce autoridad. Es decir, el tipo de materias o tipo de tareas en que puede actuar. La función de administración ha sido definida como el conjunto de actividades que tienen por finalidad cumplir las disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades nacionales, regionales, provinciales y locales, de manera continua y permanente.²
- Las atribuciones con que puede actuar. Es decir, lo que le corresponde hacer para cumplir con la o las funciones encomendadas. Ellas incluyen la enumeración y descripción explícita de las tareas que debe realizar la autoridad u órgano respectivo.

La combinación de estos elementos -territorio, funciones y atribuciones- configurará en cada caso una matriz distinta, que determinará el grado de mayor o menor de radicación del ejercicio de poder público de cada órgano u organismo.

1.3 Distribución General de Funciones y Atribuciones en la Dimensión Territorial

Ministerios: ejercen sus funciones genéricas y específicas dentro de un determinado ámbito de materias, conocidas regularmente como sectores, como por ejemplo: vivienda y urbanismo, salud, defensa, etc.

Nuestro ordenamiento jurídico-administrativo considera a los ministerios como órganos de planificación, fiscalización y otras responsabilidades referidas a la marcha general del sector bajo su responsabilidad. Entre las atribuciones genéricas de los Ministerios están:

- Proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes a su sector.
- Estudiar y proponer normas aplicables a los ámbitos o sectores de su competencia.
- Velar por el cumplimiento de las normas dictadas.

¹ Esta categorización ha sido sugerida por Luis Hernández, conocido especialista en descentralización.

² **Diccionario de Administración Pública Chilena**, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central de Chile, 1997.

- Asignar recursos en el respectivo sector.
- Fiscalizar las actividades del respectivo sector.

Los Servicios Públicos. En nuestro ordenamiento jurídico existen distintas referencias a la voz “servicio público”. En primer lugar, la propia Constitución Política de la República –en adelante, CPR- utiliza este vocablo, al enumerar las materias de ley en las que el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva (art.62 inciso 4° N°2 CPR), señalando entre éstas las normas que se aboquen a “crear nuevos *servicios públicos* o empleo rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones” (la cursiva es nuestra). Pero también esta expresión está presente en otras disposiciones de la misma Carta, como son el Art.101 CPR, en cuanto se refiere al rol coordinador, supervisor y fiscalizador del Intendente en cuanto a los *servicios públicos* que operen en la región; el Art.103 inciso 2° CPR en lo relativo a la desconcentración regional de los *servicios públicos*; el Art.105 inciso 2° CPR al establecer la supervigilancia del gobernador respecto de los *servicios públicos* existentes en la provincia; y, por último, el Art.107 incisos 7° y 8° CPR en cuanto establecen la necesaria coordinación que debe existir entre los *servicios públicos* y los municipios, en el ámbito del territorio comunal –cuestión que reitera en parte el Art.112 CPR, pero esta vez establecido como un mandato al legislador para que cree las fórmulas de coordinación-, y la habilitación al legislador para determinar la forma y modo en que los ministerios, *servicios públicos* y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades (las cursivas son nuestras).

Como señala Pantoja Bauzá³, en estas disposiciones se aprecia que el constituyente utilizó la expresión “servicio público” de un modo amplio, abarcando a toda organización que no esté adscrita al parlamento o a los tribunales de justicia. En otras palabras, para la CPR, la voz “servicio público” es homologable a “Administración del Estado”, es decir, incorpora a todos los órganos del Estado, con la sola excepción de los órganos parlamentarios y judiciales. Desde esta perspectiva, siguiendo la doctrina francesa clásica de Gastón Jesé, la Administración del Estado no sería más que un conjunto de servicios públicos⁴.

Sin embargo en el plano legislativo, el concepto de servicio público varía sustancialmente y se identifica con un tipo preciso de organización, que tiene asignada una función ejecutiva determinada en el marco de la Administración del Estado y los distingue de otros órganos que integran ésta. En efecto, el Art.25 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado –en adelante LOCBGAE- define expresamente que debe entenderse por este tipo de servicios:

“Los *servicios públicos* son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponde aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 19 inciso tercero, y 27” (la cursiva es nuestra).

Esta definición es coherente con lo dispuesto en el Art.19 LOCBGAE, el que establece que “los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, para cuyos efectos “deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar actividades del respectivo sector”. Finalmente el mismo artículo señala que sólo en circunstancias excepcionales o casos calificados un servicio público podrá asumir algunas de estas tareas o un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución, respectivamente.

³ Pantoja Bauzá, Rolando. **La organización administrativa del Estado**, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1998, pág.331.

⁴ Idem, págs.327-328.

Si a las disposiciones anteriores se añade lo dispuesto en los Art.1° inciso 2° y 18 LOCBGAE, es evidente que para la LOCBGAE, los servicios públicos son órganos cuya función específica es ejecutar administrativamente las políticas, planes y programas definidas por el Gobierno, con lo que para este legislador orgánico los servicios públicos constituyen un tipo específico y restringido de organización administrativa, distinto a los Ministerios, Intendencias y Gobernaciones y que, por tanto, carecen –por regla general- de las potestades que ostentan estos últimos⁵.

También se excluyen de esta definición restringida los órganos administrativos autónomos enunciados en el art. 18 inciso 2° LOCBGAE (Contraloría General de la República, Banco Central, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, Municipalidades y empresas públicas creadas por ley), ya que a éstos no se le aplica este Art.25 antes transcrito, ya que éste se encuentra situado en el Título II de la LOCBGAE, título que no se le aplica a éstos órganos según lo previene el propio Art.18 LOCBGAE.

De este modo, la definición legal de servicio público antes señalada, como bien lo señala Pantoja, sólo afecta a un número limitado de órganos que integran la Administración del Estado que son los regidos por el Título II LOCBGAE y que considera a órganos centralizados y descentralizados no excluidos por el art.18 inciso 2° LOBGAE. Así, en lo que nos interesa, quedan excluidos de este concepto restringido de “servicio público”, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades.

En suma en nuestro ordenamiento jurídico existen dos acepciones de “servicio público”: una voz amplia, que es la utilizada en el texto constitucional, equivalente a todos los órganos que integran la Administración del Estado; y una restringida que sólo esta referida a aquellos órganos administrativos de ejecución no excluidos de la aplicación del Título II LOCBGAE por la propia Ley. Nosotros en este trabajo utilizaremos la voz restringida, por lo que nos estamos refiriendo específicamente a aquellos órganos de ejecución definidos en el Art.25 LOCBGAE, denominando a las organizaciones administrativas como “organismos de la Administración del Estado” u “órganos de la Administración del Estado”.⁶

Los Servicios Públicos responden a varias categorías.

- Atendiendo a su vinculación con el poder central –uso o no de personalidad jurídica, posesión o no de patrimonio propio, forma de dependencia del Presidente-, los servicios públicos se dividen en: servicios centralizados (SERNAM, Gendarmería, Investigaciones, etc.) y descentralizados (CORFO, COCHILCO, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, etc.).
- Según el ámbito territorial de actuación: algunos serán nacionales (JUNAEB, SERNAP, Tesorerías, etc.), otros regionales (SERVIU Magallanes, Servicio Salud Aysén) o locales.⁷

⁵ En el mismo sentido, dictamen de la Contraloría General de la República –en adelante CGR- N°31588/1996.

⁶ Parece conveniente profundizar aquí respecto de los conceptos de “Administración del Estado” y Administración Pública”. A juicio de la doctrina y la jurisprudencia nacional, desde la dictación de la Constitución de 1980, los conceptos de “Administración Pública” y “Administración del Estado” deben entenderse como sinónimos, ya que no es lógico suponer que el constituyente haya utilizado estos vocablos de modo distinto, para referirse al mismo concepto en los incisos 1° y 2° del Art.38 CPR. En este sentido, el Excmo. Tribunal Constitucional, en su STC 39/1986 señaló que en la Constitución de 1980 se cambiaba el criterio que había regido bajo la Constitución de 1925, en que estos conceptos tenían una relación de género a especie, por lo que desde este momento ya no cabía esa distinción. Esto ha sido ratificado por la unanimidad de la jurisprudencia y la doctrina.

De este modo, si se quisiera incorporar una distinción como la de “organismos de administración territorial” se estaría planteando una reforma constitucional, que no sólo afectaría al Art.38 CPR, sino también a otras disposiciones constitucionales que parten de dicha concepción.

En lo referido a la distinción entre “Gobierno” y “Administración del Estado”, se ha estimado irrelevante desarrollarlo en este trabajo y no forma parte de los términos de referencia del mismo. No obstante, es oportuno señalar, que sin perjuicio de compartir esta distinción, ello no cuenta con el respaldo de la doctrina ni jurisprudencia nacional, por lo que su utilización puede generar algunos conflictos que sería necesario prever.

⁷ Por las razones anteriores se excluyen de la referencia a los Gobiernos Regionales y las Municipalidades como servicios públicos e incluye a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras como un ejemplo adicional.

Intendente Regional: en esta autoridad reside el gobierno interior de cada región, por ser éste el representante natural e inmediato del Presidente de la República, quien lo nombra y del cual es de exclusiva confianza. Entre sus funciones principales está la de dirigir las tareas de gobierno interior y ejercer la coordinación, fiscalización y supervigilancia de los servicios públicos creados por ley que operan en la región. El Gobernador cumple funciones similares pero a nivel de la provincia.

Secretarías Regionales Ministeriales: con algunas excepciones -Interior, Defensa, Relaciones Exteriores y Secretaría General de la Presidencia-, ellas constituyen la forma de desconcentración territorial de los ministerios en las regiones. Es decir, representan al ministerio y asumen la ejecución de sus funciones en ese territorio. Asimismo, son colaboradores directos del Intendente en la elaboración, ejecución y coordinación de aquellas materias de competencia del Gobierno Regional.

Organismos Operativos: lo constituyen en cada región las direcciones regionales de los servicios nacionales y también los servicios públicos territorialmente descentralizados. En el primera caso dependen jerárquicamente del Director Nacional y, en el segundo caso, del Director del Servicio Regional. Para la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos emanados del Gobierno Regional, estos se subordinan al Intendente a través del SEREMI respectivo.

El Gabinete Regional es un órgano auxiliar del Intendente y está integrado por los Gobernadores, los Secretarios Regionales Ministeriales y la Directora Regional del SERNAM, además de otras jefaturas regionales a invitación del Intendente.

II. INSTITUCIONALIDAD ACTUAL DEL GOBIERNO REGIONAL

2.1 Naturaleza y Funciones

La administración superior de cada región está radicada en un Gobierno Regional (GORE), que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Para ejercer sus funciones la ley les confirió personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio propio y las atribuciones que ella les señala.

Se establecen cuatro tipos de funciones asignadas a cada Gobierno Regional:

- De carácter general: elaborar políticas, planes y programas de desarrollo y su presupuesto; resolver la asignación de recursos a proyectos de inversión, dictar normas, asesorar a las municipalidades, enfrentar situaciones de emergencia, cooperación internacional, entre otras.
- En materia de ordenamiento territorial: políticas para asentamientos humanos, obras de infraestructura y equipamiento, medio ambiente, transporte, desarrollo rural y de áreas aisladas, etc.
- En fomento de actividades productivas: contribuir a formulación de políticas nacionales, establecer prioridades de fomento productivo, promover el turismo, la investigación científico-tecnológica y la educación superior y técnica.
- En el área del desarrollo social y cultural: realizar estudios y determinar prioridades sobre pobreza, apoyar la integración de comunidades de territorios aislados, determinar el impacto social y ambiental de proyectos, asignar recursos entre comunas para programas sociales, fomentar la cultura y el desarrollo de las comunidades étnicas e identidades locales.

Asimismo, se le asignan las siguientes atribuciones para el cumplimiento de las funciones indicadas:

- Ejercer la potestad reglamentaria que le asignen las leyes nacionales.⁸
- Adquirir, administrar y enajenar bienes y recursos propios.
- Suscribir convenios de inversión con ministerios.
- Disponer, supervisar y fiscalizar obras ejecutadas con su presupuesto.
- Aplicar políticas derivadas de la Estrategia Regional de Desarrollo.
- Aprobar planes reguladores comunales e intercomunales y opinar sobre los regionales.
- Formular y priorizar proyectos de infraestructura social básica y evaluar programas.
- Proponer criterios para distribución de subvenciones en programas sociales.
- Aplicar, previa aprobación legal, tributos sobre actividades productivas regionales.

⁸ No parece oportuno que en este trabajo se incorpore un análisis de la potestad reglamentaria de los Gobiernos Regionales, ya que ello supone un estudio más profundo del tema que, además, excede los términos de referencia de esta consultoría. Lo anterior, en la medida que implica hacerse cargo de la naturaleza jurídica de la potestad, sus características fundamentales, su relación con la ley como fuente formal del derecho, su relación con los otros reglamentos administrativos, etc. Por tanto, si bien creemos que es un tema relevante, no parece adecuado incorporar un simple párrafo sobre el mismo que no alcance a dar cuenta de estos aspectos esenciales.

2.2 Órganos del Gobierno Regional

Está constituido por el Intendente y el Consejo Regional. El Intendente ejerce, simultáneamente, como presidente del Consejo y como órgano ejecutivo del Gobierno Regional.

Como órgano ejecutivo, al Intendente le corresponde: formular políticas de desarrollo, proponer al Consejo Regional planes y estrategias de desarrollo, el proyecto de presupuesto, la distribución de recursos de inversión, convenios de programación con ministerios, proyectos de reglamentos regionales, representar judicial y extrajudicialmente al Gobierno Regional, administrar sus bienes, cautelar el cumplimiento de parte de los servicios públicos desconcentrados y descentralizados las materias de su competencia, entre otras. Además es el jefe superior de los servicios administrativos del Gobierno Regional.

El Consejo Regional tiene como propósito principal hacer efectiva la participación de la comunidad regional y está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Entre las atribuciones del Consejo están: aprobar su reglamento de funcionamiento, reglamentos regionales, planes reguladores comunales e intercomunales, los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto, la distribución de recursos de inversión regional y los convenios de programación, y fiscalizar al Intendente en tanto presidente del Consejo y de órgano ejecutivo del GORE, entre otras materias. El Consejo dispondrá de una secretaría que lo asesorará en sus funciones.

El Servicio Administrativo del Gobierno Regional: está adscrito al Intendente en su condición de ejecutivo del Gobierno Regional, sin perjuicio de su fiscalización por el CORE, a través del primero. En su estructura interna cuenta con dos divisiones: una de Administración y Finanzas, encargada de la gestión administrativa y financiera, de la formulación y ejecución del presupuesto y de proveer los servicios generales; y otra de Análisis y Control de Gestión, responsable de elaborar el proyecto de presupuesto respecto de la inversión regional, su seguimiento y control.

2.3 Fortalezas y Debilidades del Gobierno Regional

En forma muy sucinta, las principales fortalezas del Gobierno Regional son:

- El número suficientemente amplio y sustantivo de funciones asignadas que lo transforman en responsable del desarrollo de su territorio, economía y comunidad.
- La sistematización de las funciones en cuatro grandes áreas relevantes.
- Contar con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- La existencia de un Consejo electo indirectamente por la comunidad.

Las debilidades más notorias son:

- Es un órgano de administración de la región y no de gobierno, como los sugiere erróneamente su nombre.
- La ley consagra una relación desequilibrada y claramente presidencialista en favor del Intendente en desmedro del Consejo: al ser el primero simultáneamente representante del Presidente de la República y Presidente y Ejecutivo de esta institución; por la mayoría aplastante de áreas en las que la iniciativa está centrada en él, por la dependencia directa del servicio administrativo, por ser la máxima jefatura de los servicios nacionales presentes en la región (SEREMI, Servicios Públicos, Gabinete Regional).
- El Gobierno Regional cuenta con una reducida capacidad ejecutiva propia, pues el servicio administrativo –por la cantidad y composición de sus recursos humanos- sólo alcanza a cubrir labores de secretaría técnica y por la pobre dotación de patrimonio y recursos de operación.

- La ley expresa un extremo desequilibrio entre las funciones asignadas –que en la práctica lo hacen responsable del desarrollo regional- las que no se compadecen con las escasas atribuciones para ejercerlas concretamente.
- Asimismo, debe considerarse lo que es propiamente una debilidad de la ley pero que afecta el margen de maniobra de los Gobiernos Regionales, pues ésta al enlistar funciones incluye atribuciones –como “Decidir la destinación a proyectos específicos de los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional, que contemple anualmente la ley de Presupuestos de la Nación”, art. 16.c. -. Asimismo, cuando identifica atribuciones también incluye funciones, como por ejemplo en el artículo 20 h. LOCGAR: “Proponer criterios para la distribución ...”
- En el plano financiero, las orientaciones que la ley de presupuesto introduce en los recursos asignados a los gobiernos regionales –vía provisiones y otras- reducen drásticamente el margen de autonomía y el carácter descentralizado de ellos.
- En el plano patrimonial sólo se ha logrado la conformación de una mínima dotación de bienes, desequilibrada respecto del estatus asignado a los Gobiernos Regionales.
- La inexistencia de leyes que operativicen la competencia normativa del Consejo Regional ha transformado esta facultad en letra muerta.
- El predominio absoluto de las políticas nacionales en la transformación de la realidad regional a través del trabajo de los servicios públicos operativos y el amplio arsenal de programas, fondos y proyectos específicos que ejecutan con gran autonomía y escasa coordinación con el quehacer del Gobierno Regional y las orientaciones generales de la Estrategia de Desarrollo.

En un aspecto central para los efectos de este trabajo, un especialista aporta la siguiente reflexión:

“El análisis de la ley nos revela un conjunto de 23 atribuciones del Gobierno Regional, de las cuales seis son de índole organizativa interna. Hay que recordar que ellas son connaturales, por definición, al establecimiento de un organismo descentralizado: presupuesto propio, autonomía en el gasto, etc. Por tanto, su inclusión entre las atribuciones del Gobierno Regional nada dicen acerca del real grado de radicación de nuevas potestades públicas en el ente descentralizado.

En éste último sentido, si resulta importante considerar las otras tres áreas, donde suman 17 atribuciones que tienen que ver, directa o indirectamente, con la finalidad principal del Gobierno Regional: asegurar el desarrollo social, cultural y económico de la región. De las 23 atribuciones de los Gobiernos Regionales, menos de un tercio (7) corresponden a atribuciones ejercidas plenamente, y son:

En materia de programas y políticas públicas:

- Resolver la inversión de los recursos FNDR.
- Destinar a proyectos específicos los recursos ISAR.
- Aprobar Convenios de Programación de Inversiones.

En materia de dirección de la administración pública

- Coordinar, supervigilar y fiscalizar a la administración pública.
- Resolver recursos administrativos.
- Solicitar el traspaso de competencias al gobierno central.

En materia de reglamentación regional

- Aprobar planes reguladores comunales e intercomunales.

De estas siete atribuciones, tres de ellas están ligadas a mecanismos de inversión: FNDR, ISAR y Convenios de Programación.

Por su parte, otras dos, referidas a la dirección del aparato administrativo regional, son atribuciones del Intendente: La supervigilancia y la resolución de recursos administrativos. Sin estar en desacuerdo con esta radicación, estas atribuciones perfectamente caben dentro del esquema de administración regional que antecedió al actual, por lo que su impacto en la fortaleza del Gobierno Regional es mínimo.

Respecto de la solicitud de transferencias de competencia, es claro que es un medio, mecanismo facilitador para obtener otras atribuciones. Por tanto, aparte de las atribuciones en los mecanismos de inversión ya anotadas, actualmente los Gobiernos tienen sólo una atribución relevante y plena: la aprobación de los planes reguladores comunales e intercomunales. Ella la pueden ejercer plenamente, sin condicionamientos y sujeta solamente a la regulación legal.

Sin perjuicio de ello, existen críticas respecto de la injerencia de los SEREMI del MINVU en la adopción de estas decisiones, dado el alto componente técnico que tiene la elaboración de los planes intercomunales. Por otra parte, los municipios critican la aprobación de los planes reguladores comunales por los Gobiernos Regionales y reivindican esa atribución para el concejo.⁹

Respecto de la facultad de los Gobiernos Regionales de solicitar transferencia de competencias ésta no ha operado hasta ahora por diversas razones.

Una de ellas se refiere a la falta de consenso entre los especialistas acerca del alcance que tiene la cláusula general prevista en los art.103 CPR y 67 LOCGAR. Para algunos¹⁰, dicho mecanismo sería suficiente para a través de convenios administrativos realizar verdaderas transferencias de competencias del nivel nacional al regional, alterando de este modo las competencias actuales que tienen los distintos órganos y servicios públicos. Otros, sin embargo, creen que ello no es posible, desde el momento que las potestades de los distintos órganos de la Administración del Estado están determinadas por la ley (Art.6, 7, 62 inc.4º N°2 CPR), por lo que mal se podría a través de un simple convenio administrativo, aún refrendado por un decreto supremo, alterar la distribución competencial hecha por el legislador.

Precisamente esta última posición ha seguido la Contraloría General de la República, señalando que el mecanismo establecido en la LOCGAR al amparo de la Constitución, debía entenderse en el marco de la distribución normativa que ha hecho el constituyente, por lo que no se podía interpretar como un instrumento que hiciera excepción a las reglas generales antes citadas¹¹.

Otra razón tiene que ver con las señales emanadas desde el nivel central, el que implícitamente le han restado viabilidad política y administrativa al uso de esta facultad. El Gobierno Central ha optado, en la última década, por la modernización de los servicios nacionales desalentando el traspaso de algunos de ellos o determinadas atribuciones a los Gobiernos Regionales o municipios. Un ejemplo evidente fue la transformación de la Dirección General de Deportes –Digeder- en Chiledeportes, no obstante que se refieren a un ámbito de la gestión pública donde existen muchos argumentos para haber introducido una profunda reasignación de las responsabilidades en los tres niveles territoriales –central, regional y local-. En otros casos, donde hubo anuncios claros para crear entidades de carácter sectorial regional, como fue el caso de Sernatur e Indap, estas finalmente no se concretaron. Más recientemente, la discusión de la nueva institucionalidad cultural muestra las mismas orientaciones.

Otra explicación puede encontrarse en el ámbito de la cultura política. No es fácil para las autoridades regionales –sean de elección local, como los consejeros, y con mayor razón en el caso de los designados centralmente, como los Intendentes, exponerse a una discusión con autoridades del nivel

⁹ Estas reflexiones han sido aportadas por Luis Hernández, conocido especialista en descentralización.

¹⁰ Hernández Olmedo, Luis. "Los convenios administrativos de transferencias de competencias a los Gobiernos Regionales", en *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile*, vol.VII, diciembre 1996, págs.53-74.

¹¹ Dictamen N° 1013/2000.

central sobre “en que nivel se pueden ejecutar mejor algunas responsabilidades”, con independencia de las razones que pudieran justificar tal propuesta. En parte tal dificultad o timidez puede deberse a una subvaloración natural de las capacidades con que puede argumentarse tal solicitud respecto de una sobrevaloración del arsenal teórico y práctico atribuido a los órganos centrales. Pero también puede estar vinculado con el temor sobre las consecuencias de un conflicto de una región –su Intendente y CORE- con un poderoso ministerio central. Como lo evidenció el ejercicio de metas regionales, los ministerios y servicios públicos no tienen territorializados sus presupuestos, por lo que durante el año pueden hacer importantes ajustes a las señales dadas inicialmente, sin que medie explicación y menos consulta a las autoridades regionales. Ha sido frecuente que aquellos Intendentes que han reivindicado derechos de su región respecto de los recursos que debieran recibir de determinados programas o que han criticado las metodologías y los esquemas de trabajo de estos, sean motejados como “complicados”.¹²

¹² Naturalmente esto forma parte de la historia oculta del proceso descentralizador de los últimos 10 años, por lo que no corresponde mencionar circunstancias ni nombres.

III. LA NUEVA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO REGIONAL

A continuación se indican las características generales del Gobierno Regional resultante de las reformas que el Ejecutivo ha comprometido enviar a trámite parlamentario.¹³

3.1 El Gobierno Regional

La administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional que, materializando el objetivo general de la Política de Descentralización, encarnará “el legítimo derecho de la ciudadanía, sus representantes e instituciones para decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios, especialmente los relativos al desarrollo económico, social y cultural.”¹⁴

EL GOBIERNO REGIONAL

Estará constituido por el órgano ejecutivo, por el Consejo Regional y por el Presidente de este.¹⁵ El órgano ejecutivo, que recaerá en cada región en el Intendente, contará con el apoyo de un servicio administrativo que le estará directamente adscrito y de Servicios Públicos Regionales encargados de ejecutar en sus sectores de responsabilidad, las políticas, planes y programas establecidas por el Gobierno Regional.

El ORGANO EJECUTIVO del Gobierno Regional tendrá entre sus atribuciones y funciones, las siguientes:

- Proponer al Consejo Regional la Estrategia, políticas y planes de desarrollo cautelando su armonía con las políticas y planes nacionales y considerando también las políticas y planes que impulsan las comunas de su territorio.
- Ejecutar la estrategia, políticas y planes de desarrollo sancionadas por el Consejo Regional.
- Proponer al Consejo Regional el proyecto de presupuesto –gastos corrientes e inversión- del Gobierno Regional en su conjunto y de cada uno de las unidades y servicios públicos regionales que de él dependan, en coherencia con la Estrategia, políticas y planes de desarrollo sancionados por dicho Consejo y con sujeción a las orientaciones de la Ley de Presupuesto y demás normas legales sobre administración financiera del Estado.
- Proponer al Consejo la celebración de convenios de programación y otras modalidades de coordinación de inversiones y programas con municipios o asociaciones de estos, con otros Gobiernos Regionales, con uno o varios ministerios o servicios de carácter centralizado.

¹³ En este punto se han considerado las declaraciones más recientes de las autoridades sectoriales y no las propuestas contenidas en el documento “El Chile Descentralizado Que Queremos, Un Proyecto de Todos”, Ministerio del Interior, junio 2001. Entre las declaraciones de la autoridad destacan las del Ministro del Interior, en el Congreso de la Descentralización realizado en Concepción, y las de otros ministros, como lo ha recogido la prensa en estos meses.

¹⁴ Obra citada, página 27.

¹⁵ La Política de Descentralización, contenida en el documento citado, propone: “Es fundamental la definición y separación definitiva de las líneas de gobierno interior y gobierno regional ...” (pág. 63); “Se propone la elección directa por la ciudadanía de los consejeros regionales” (pág. 64); “Se propone que la figura del Ejecutivo del Gobierno Regional se elija por sufragio universal desde el territorio, bajo la denominación de Presidente del Gobierno Regional, que presida el Consejo y asuma la conducción de la administración superior de la región. Esto, en el contexto de la reformulación de sus funciones y atribuciones. Atendido el criterio de gradualidad, en el primer período será el propio Consejo quién designe entre sus pares al Presidente del Gobierno Regional para, posteriormente, implementar su elección directa por la ciudadanía. Tal transición se justifica como un impulso para la generación de espacios políticos regionales aún débiles, y que requieren de un proceso de aprendizaje político y social colectivo.” (pág. 64) Esta transitoriedad se ve reafirmada cuando, a reglón seguido se plantea que “Es de absoluta necesidad para el éxito de la propuesta, que el cargo de Presidente del Gobierno Regional sea de dedicación exclusiva.” Es importante notar que las propuestas, contenidas en el documento, integran en una sola persona la figura del Ejecutivo con la del Presidente del Gobierno Regional.

- Nombrar y remover los funcionarios del servicio administrativo adscrito directamente al Gobierno Regional y de los Servicios Públicos Regionales que la ley determine de su confianza.

Sin embargo, es posible considerar al menos dos alternativas. La primera, que para algunos cargos directivos del Servicio Administrativo y de los Servicios Regionales se establezca un sistema de consulta o ratificación de parte del Consejo Regional, especialmente en su nominación inicial. La segunda, que los cargos directivos se llenen en base a un sistema de concurso o con el apoyo de consultorías externas del tipo “head hunters”.

- Ejercer la administración de los recursos y bienes propios del Gobierno Regional, incluyendo los de los Servicios Públicos Regionales que de él dependan, con sujeción a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y a las normas y políticas que apruebe el Consejo Regional. Sólo podrá enajenar, gravar bienes raíces o entregarlos en comodato o arriendo en cumplimiento de un acuerdo del Consejo Regional.
- Coordinar, supervigilar o fiscalizar según corresponda, a los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región, directamente o a través de las respectivas secretarías regionales ministeriales, respecto de la ejecución de políticas, planes y programas de desarrollo en la esfera de las áreas de responsabilidad del Gobierno Regional.¹⁶
- Dirigir a los Servicios Públicos Regionales y al Servicio Administrativo que le está adscrito en el cumplimiento de las políticas, planes y programas de desarrollo que les haya encomendado el Gobierno Regional.
- Poner a disposición del Consejo Regional los antecedentes o fundamentos sobre las proposiciones de políticas, planes, programas y proyectos que vayan a ejecutar en la región los órganos y servicios de la administración pública nacional y municipios, como asimismo velar por la coordinación con aquellos impulsados por el Gobierno Regional. Lo anterior debido a la obligatoriedad y conveniencia que las decisiones del Consejo Regional consideren las acciones de otros órganos del Estado.
- Dictar las resoluciones e instrucciones que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones.
- Promulgar los planos reguladores comunales e intercomunales que hayan sido aprobados por el Consejo Regional, y de acuerdo a las normas sustantivas de la ley respectiva.
- Responder de los actos de fiscalización que realice el Consejo sobre los servicios públicos regionales, incluido el Servicio Administrativo y de aquellos pertenecientes a la administración pública nacional respecto del cumplimiento de las políticas, planes, programas y otras acciones en materias propias del Gobierno Regional.
- Ejercer las demás funciones que la ley le confiera y los acuerdos que sobre materias de carácter ejecutivo adopte el Consejo Regional.
- Presentar, en el plazo de 15 días, las observaciones que estime pertinente sobre acuerdos generales y específicos del Consejo Regional que caigan en el ámbito de su responsabilidad ejecutiva, acompañando los elementos de juicio que las fundamenten. El Consejo podrá acoger o desechar tales observaciones según los quórum que se establezcan.

¹⁶ Se ha mantenido lo indicado en la ley 19.175, letra I del artículo 24 por las siguientes razones: en primer lugar, porque la figura del Ejecutivo del Gobierno Regional en cada caso o región recaerá en la del Intendente, tal como ocurre hasta ahora; segundo, pues el Gobierno Regional, no obstante la ampliación de sus capacidades operativas –especialmente vía la conformación de los Servicios Públicos Regionales- continuará dependiendo para la ejecución de sus tareas de los servicios públicos desconcentrados que operen en la región, por lo que corresponde ejerza las facultades que garanticen el cumplimiento de los acuerdos a que, en cada caso, se establezcan entre el Gobierno Regional y el servicio respectivo. Naturalmente ambas facultades deberán modificarse al momento que el Presidente y Ejecutivo del Gobierno Regional ya no correspondan al Intendente o representante presidencial en el territorio o se harán innecesario cuando los Gobiernos Regionales alcancen autosuficiencia operativa para la ejecución de sus funciones.

- Dar cuenta al Consejo Regional, a lo menos una vez al año, sobre su gestión como ejecutivo del Gobierno Regional en lo referido al cumplimiento de la estrategia, planes y políticas de desarrollo y otras acciones que se le hayan encomendado, así como acompañar el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera.

El PRESIDENTE DEL GOBIERNO REGIONAL tendrá, entre sus atribuciones y funciones, las siguientes:

- Relacionarse directa y personalmente con el órgano ejecutivo para una mejor coordinación y cumplimiento de las materias acordadas por el Consejo Regional.
- Requerir del ejecutivo regional el cumplimiento de los acuerdos del Consejo y proponer medidas en caso de incumplimiento.
- Organizar y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Regional.
- Proponer al Consejo la organización interna de trabajo y el funcionamiento de las comisiones que se establezcan.
- Dirigir la Secretaría Técnica del Consejo Regional.
- Proponer al Consejo la organización interna de la Secretaría Técnica del Consejo Regional.
- En caso de empate, el voto del Presidente del Consejo tendrá carácter dirimente.

EL CONSEJO REGIONAL

Tendrá por finalidad principal hacer efectiva la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos que directamente le incumben. Para ello estará investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Todos sus miembros serán elegidos en votación universal. Tanto su número y base territorial serán definidos por la ley, la cual cautelará la adecuada representación social, política, cultural y territorial de todos los sectores que integran la región. Asimismo ella detallará las exigencias, inhabilidades, incompatibilidades y otras características y exigencias para ejercer tal representación.¹⁷

Entre las atribuciones y funciones principales del Consejo se destacan¹⁸:

- Elegir y remover al Presidente del Consejo. De manera de asegurar cierta representatividad, en el primer caso, y estabilidad, en el segundo, se debe establecer un quórum calificado.¹⁹
- Aprobar, a partir de una propuesta de su presidente, el reglamento que regula su funcionamiento, incluyendo la organización del trabajo en base a comisiones permanentes o transitorias.
- Elaborar y aprobar los reglamentos regionales referidos a materias de su competencia.
- Aprobar, modificar o sustituir la estrategia, planes y políticas de desarrollo, a partir de la propuesta que haga el Ejecutivo Regional.²⁰

¹⁷ El sistema de funcionamiento del Consejo Regional, los quórum, las asignaciones percibidas y las causales de cesación en el cargo son objeto de otro estudio, por lo que no se desarrollan en esta oportunidad.

¹⁸ Naturalmente estas atribuciones no se ven modificadas si los servicios públicos regionales son de carácter desconcentrado o descentralizado, pues en ambos casos la relación con ellos se realiza siempre a través del ejecutivo.

¹⁹ Probablemente, a futuro nuevas reformas a la LOCGAR introduzcan cambios en la institucionalidad propiamente política del Gobierno Regional. Una de las innovaciones esperadas es la elección directa del Presidente del Gobierno Regional quién debiera asumir simultáneamente las labores de ejecutivo del mismo, tal como se da hoy día a nivel municipal, con el alcalde, y nacional, con el Presidente de la República. Sin embargo, en ese contexto puede verse necesario que el Consejo emule la situación de la Cámara de Diputados y el Senado —es decir contar con su propio Presidente que represente a esa corporación y dirija su quehacer- o bien optar por el modelo municipal existente hasta ahora, donde el Alcalde es miembro y conductor de las reuniones del concejo.

²⁰ La LOCGAR, punto de partida y referencia fundamental en el tema en cuestión, establece —por ejemplo en el art. 25- estas tres alternativas para el Consejo respecto de las propuestas que proponga el ejecutivo. En su grado extremo, el

- Aprobar, modificar o sustituir el proyecto de presupuesto, elaborado por el Ejecutivo, referido a los gastos corrientes e inversión del Gobierno Regional en su conjunto y de cada uno de los servicios públicos regionales que de él dependan, en coherencia con la Estrategia, políticas y planes de desarrollo sancionados por dicho Consejo y con sujeción a las orientaciones de la Ley de Presupuesto y demás normas legales sobre administración financiera del Estado.
- Aprobar los planos reguladores comunales, intercomunales y otros instrumentos de ordenamiento territorial.
- Aprobar los convenios de programación y otras modalidades de coordinación de inversiones y programas con municipios o asociaciones de estos, con otros Gobiernos Regionales, con uno o varios ministerios o servicios de carácter centralizado.
- Fiscalizar el desempeño del ejecutivo en el cumplimiento de la estrategia, planes, políticas y otras iniciativas que el Consejo, en el ámbito de sus competencias, le haya encomendado.²¹
- Fiscalizar la labor del ejecutivo respecto del desempeño de los Servicios Públicos Regionales y del Servicio Administrativo que le está adscrito.
- Decidir la política de administración respecto de la enajenación, de gravar bienes raíces, otorgamiento de concesiones y otros actos referidos al patrimonio del gobierno regional.
- Fiscalizar al ejecutivo en el cumplimiento de la política general y decisiones específicas del Consejo respecto del patrimonio del Gobierno Regional.
- Evaluar la pertinencia de la División Política Administrativa y sugerir a los poderes nacionales –Ejecutivo y Parlamento-, los ajustes necesarios.
- Ejercer las demás atribuciones necesarias en el ejercicio de las funciones que la ley le encomiende y particularmente en la representación de la comunidad regional.²²

Consejo puede sustituir, es decir reemplazar por otra u otras, las proposiciones que se le formulan en el concepto que es el poseedor de la potestad resolutoria sobre dichas materias. La experiencia chilena muestra en los últimos años diversos grados de acogida por el CORE de las propuestas que le formula el ejecutivo, incluyendo ejemplos de alteraciones sustantivas o radicales. La posibilidad o alternativa de rechazo no parece tener justificación válida, al menos por dos razones: primero, pues el Consejo puede ejercer su derecho a modificar la totalidad del tema en cuestión; y, segundo, que en muchas materias existen plazos que no pueden ser ignorados por el CORE, como por ejemplo, en la aprobación del proyecto de presupuesto, por lo que la actitud de rechazo absoluto podría acarrear dificultades de mayor complejidad. Adicionalmente, la posibilidad de que el CORE "rechace" una propuesta del ejecutivo podría significar que el primero no conoce suficientemente la materia, lo que le impide introducirle modificaciones o sustituirla; o bien que exista un conflicto estructural de confianza entre el Consejo y el ejecutivo tema que debe tener otra fórmula de resolución.

²¹ Si bien es una materia que escapa a los propósitos de este trabajo, debe explicitarse algún mecanismo que permita al Consejo Regional solicitar el cambio o remoción del ejecutivo del GORE, en aquellos casos en que el primero considere que, por parte del segundo, hay incumplimiento manifiesto de las acciones que se le han encomendado.

²² Las funciones del CORE en relación con los servicios públicos regionales se canalizan a través del Ejecutivo Regional y ya fueron indicadas anteriormente, por lo que es innecesario reiterarlas. El ejecutivo del Gobierno Regional, como su nombre lo indica, está llamado a ejercer y responder como autoridad directa superior en el cumplimiento de los acuerdos que emanen del órgano colegiado y que deban ser ejecutados por los respectivos Servicios Públicos Regionales. Esta materia se reitera más adelante en lo referido a la Organización Institucional de los Servicios Públicos Regionales.

LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO REGIONAL²³

El Consejo Regional dispondrá de una Secretaría Técnica destinada a prestarle asesoría efectiva para el desempeño de sus funciones. Considerando el crecimiento en cantidad y complejidad de las tareas que la nueva estructura del Gobierno Regional implica para el funcionamiento adecuado del Consejo, este contará con un equipo de apoyo profesional y técnico que haga viable el cumplimiento de sus responsabilidades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

La asignación de una secretaría como la indicada se fundamenta en lo siguiente:

- La creación de los Servicios Públicos Regional y la reforma más amplia de la que forman parte implica un fortalecimiento y expansión de las tareas y responsabilidades del Gobierno Regional respecto de las que tiene actualmente.
- La naturaleza simbólica de la compensación económica que disponen hoy los consejeros regionales dificulta de ellos una consagración más rigurosa a sus labores, lo que sin duda repercute inevitablemente en la calidad de los debates y de las decisiones que se adoptan.²⁴
- En la eventualidad que se mejorara la asignación a los consejeros regionales que pudiera cubrir una media jornada o jornada completa, subsistiría sin embargo la necesidad de disponer de un apoyo especializado tanto por la complejidad y diversidad de temas a que se abocan, por que muchos consejeros regionales no cuentan con un conocimiento afinado de los temas del desarrollo o los procedimientos en el sector público o por carecer de una adecuada formación profesional o técnica.
- Sin embargo, el principal fundamento es la necesidad de asegurar la existencia de algún grado de equilibrio, al menos parcial, con los recursos técnicos de que dispone el Ejecutivo del Gobierno Regional. Siendo en todos los casos el Intendente, este dispone del apoyo de todos los servicios públicos nacionales y Secretarías Regionales Ministeriales presentes en la región; cuenta con la asistencia del Gabinete Regional -integrado por los Gobernadores y SEREMI-; asimismo es el superior jerárquico del Servicio Administrativo y de los Servicios Públicos del Gobierno Regional; y, finalmente, forma parte del sistema de Gobierno y Administración Nacional -expresado entre otras cosas en la participación en el Gabinete de Intendentes que sesiona regularmente con el Presidente de la República.²⁵

El tamaño, organización interna y naturaleza general de esta Secretaría Técnica adscrita al Consejo Regional, deberá evolucionar en función de las materias sobre las cuales el Gobierno Regional vaya adquiriendo control -atribuciones efectivas que se le transfieran-. Sin embargo, la

²³ El tema de la Secretaría Técnica del CORE debe ser homologado con las propuestas del estudio que se desarrolla en relación a las atribuciones del CORE. Sin embargo, puede anticiparse que no se visualizan diferencias en el papel de esta secretaría técnica si los servicios públicos regionales son de naturaleza desconcentrada o descentralizada. Por otro lado, se estima que la discusión debe orientarse fundamentalmente a determinar el grado de equilibrio que se desea exista en las capacidades técnicas del ejecutivo y del CORE en la definición, sanción, seguimiento y evaluación de las acciones que ejecuta el Gobierno Regional.

²⁴ La opinión recogida de diversos consejeros regionales, lo presentado en algunos estudios y la permanente reivindicación de la Asociación de CORE, indican que es justamente el volumen de recursos que se asigna a su trabajo – dieta - lo que impide una dedicación más profesional al mismo. Lo indicado, en ningún caso constituye una crítica al abnegado trabajo que muchos de ellos realizan sino simplemente la constatación de un problema que se deriva de la propia ley, la que tampoco considera para los consejeros cobertura de salud, de vacaciones ni previsional.

²⁵ Una alternativa sería considerar que los equipos profesionales y técnicos que dependen directamente del Ejecutivo Regional pudieran asesorar simultáneamente al CORE. Esto se ha descartado por las siguientes razones: primero, que podría generar problemas en la organización regular del trabajo al estar un mismo equipo sometidos a dos fuentes de peticiones e instrucciones; segundo, que podría dar lugar a tensiones entre las demandas y enfoques que plantee el Ejecutivo respecto del Consejo Regional; finalmente, que parece más sano y adecuado que, para la mejor resolución en las diversas materias, existan al menos dos visiones técnicas las que, en muchos casos serán similares y en otros probablemente diversas, enriqueciendo en consecuencia el debate de esa instancia. Si bien, razones de economía de recursos podrían ser un buen fundamento para evitar estructuras paralelas; la necesidad de contar con un equipo técnico de reducido tamaño ha sido una reiterada demanda de los Consejos Regionales que, después de varios años de operación, no ven satisfechas sus necesidades de información técnica en los equipos que dependen de los Intendentes Regionales (divisiones del Gobierno Regional, SEREMI y Servicios Desconcentrados).

dotación de funcionarios –que debe ser proporcionalmente baja respecto del total de funcionarios del Gobierno Regional- debe permitirle generar estudios alternativos -diagnósticos y propuestas- en calidad y oportunidad adecuada al ritmo de funcionamiento de este, permitiéndole el razonable seguimiento del quehacer de los Servicios Públicos encargados de ejecutar sus decisiones.²⁶

3.2 La Estructura Administrativa de Apoyo del Gobierno Regional²⁷

El Gobierno Regional, para el cumplimiento de las funciones que le consagra la ley, contará con una estructura administrativa que le estará directamente adscrita y cuyo superior directo será el órgano ejecutivo.

Esa estructura tendrá como responsabilidades principales las siguientes:

- Funciones de diagnóstico, análisis y propuesta respecto del desarrollo general y sectorial de la región.
- Tanto en la etapa propositiva como ejecutora de la gestión del Gobierno Regional, esta instancia deberá cautelar la adecuada coordinación de las acciones entre las diversas unidades y áreas de este, como también con otros actores e instituciones nacionales, regionales y locales.
- Elaborar las propuestas de estrategia, planes, políticas y acciones específicas para el desarrollo tanto de carácter general como sectorial, referidas a toda o una parte de la región. Para ello deberá considerar tanto las necesidades y desafíos de la región, como también las políticas y programas nacionales y de las administraciones locales como también las de otros actores relevantes.
- Realizar el seguimiento, control y evaluación del cumplimiento y materialización de la Estrategia, planes, políticas y acciones específicas aprobadas por el Consejo.
- Elaborar las propuestas de proyectos de presupuesto del Gobierno Regional en su conjunto, incorporando aquellas de los Servicios Públicos Regionales, tanto en el área de presupuesto corriente como de inversión.
- Estudiar y proponer normas aplicables en los ámbitos de competencia del Gobierno Regional.

3.3 Concepto de Servicios Públicos Regionales

Los servicios públicos regionales son órganos administrativos de ejecución encargados de satisfacer necesidades colectivas, que sean de competencia o se transfieran al Gobierno Regional, de manera regular y continua en el ámbito regional.

Los servicios públicos regionales constituyen el órgano operativo del Gobierno Regional y, en consecuencia, son los llamados a materializar la estrategia, planes, políticas, programas y proyectos u otras iniciativas que acuerde el Consejo Regional.

²⁶ Alternativamente puede seguirse un esquema parecido al de la Cámara de Diputados o el Senado, en ambos casos existe una pequeña planta de apoyo técnico –por ejemplo las Secretarías de las Comisiones de Trabajo- y recursos para contratar asesorías puntuales.

²⁷ La naturaleza jurídica de esta estructura está definida por la LOGGAR, y su organización interna será establecida por su superior jerárquico –en este caso el ejecutivo- la que deberá estar acorde con las funciones y atribuciones que debe realizar. Más que profundizar sobre su organización interna, el diseño propuesto se basa en la diferenciación de roles y atribuciones respecto de los servicios públicos regionales. Asimismo, no parece factible anticipar cambios si ella queda bajo la dirección del ejecutivo –hoy Intendente- y luego bajo una persona distinta a este.

Un nombre apropiado para esta unidad sería el de Secretaría Técnica del Ejecutivo Regional, en complemento a la Secretaría Técnica del CORE y a los Servicios Públicos Regionales.

IV. LOS SERVICIOS PÚBLICOS REGIONALES

4.1 Fundamentos ²⁸

La creación de Servicios Públicos Regionales se fundamenta en una serie de principios y criterios que rigen a toda la Administración del Estado en Chile (Art.3° LOCBGAE) y que, en el ámbito de la estructuración del poder-ordenamiento, se relacionan con la profundización del proceso de descentralización y desconcentración territorial del Estado. En particular, creemos oportuno destacar los siguientes:

- Principio de subsidiariedad: Este principio regula las relaciones entre el Estado y las sociedades intermedias y éstas entre sí²⁹. Esto supone, en el ámbito público, que el Estado-poder nacional debe entregar a los entes subnacionales regionales y locales aquellas tareas que pueden desarrollar adecuadamente, sólo reservándose aquellas que por su complejidad o dimensión general requieren de una dirección única estatal³⁰. Desde esta perspectiva, crear SPR implica recrear una institucionalidad pública más cercana a la gente y con una oferta adecuada a las diversas realidades sociales, económicas, culturales y ambientales. Autoridades con efectiva capacidad de decisión, cercanas a los problemas, desafíos y potencialidades de sus territorios y comunidades permitirán superar conocidas debilidades de nuestro centralizado esquema político-administrativo.
- Principio de servicialidad al ciudadano: La Administración del Estado –como señala el Art.3° LOCBGAE para la Administración específicamente, pero ya lo dispone la propia CPR en su Art.1° para toda la organización estatal- está al servicio de la persona humana y, como tal, debe propender al bien común, satisfaciendo las necesidades de la comunidad de forma continua y permanente. En este sentido, los SPR pueden considerarse como organizaciones administrativas altamente calificadas para cumplir este cometido, más aún cuando su propia naturaleza jurídica de servicio público le impone ese rol.
- Principio de eficacia y eficiencia: La Administración del Estado tiene –según lo disponen los Art.3°, 5°, 10 y 11 LOCBGAE como principios rectores de su actividad, la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus tareas. Esto implica que la organización administrativa no sólo debe buscar el logro de los objetivos propuestos, sino además por el mejor aprovechamiento disponible de los recursos asignados para dar cumplimiento a aquellos³¹. En el ámbito de los Gobiernos Regionales esta supeditación a los principios de eficiencia y eficacia adquiere mención expresa en el Art.14 LOCGAR al establecerlos como principios en la asignación y utilización de los recursos públicos y en la prestación de los servicios. En este contexto, los SPR constituyen una fórmula orgánica que viene a tratar de satisfacer este requerimiento, en la medida que se le conciben como estructuras administrativas operativas flexibles que por la cercanía que tienen a los problemas que deben resolver pueden hacer un mejor uso de los recursos disponibles, en forma ágil, rápida y eficaz.
- Principio de coordinación: Este principio –que está establecido para la Administración del Estado de un modo genérico en los Art.3° y 5° LOCBGAE- implica una acción destinada a garantizar la actividad de las partes de un sistema a un orden general, de modo de hacer

²⁸ En esto se incluyen fundamentos de orden político, jurídico, administrativo y económico pero todos referidos a la naturaleza del tema en cuestión: la creación de servicios públicos regionales. Por esto se han omitido otros que apuntan a sustentar de manera general el proceso de descentralización.

²⁹ CUMPLIDO, Francisco y NOGUEIRA, Humberto. *Derecho Político*, ICHE, Santiago, 1987, pág. 131.

³⁰ SAAVEDRA, José María. "Origen de la Reforma Administrativa", citado por TOBAR LEIVA, Manuel. "Los Gobiernos Regionales en la Década 1990-2000", en *La Administración del Estado de Chile. Decenio 1990-2000*, Editorial Jurídica Conosur, 2000, pág. 266.

³¹ Ver en este sentido, PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Ministerio para las Administraciones Públicas/Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, págs. 89-152. En el plano nacional, ver CAMACHO CEPEDA, Gladis. "Los principios de eficacia y eficiencia administrativas", en *La Administración del Estado de Chile*, ob.cit., págs. 505-536.

coherente el funcionamiento de la organización³². La coordinación administrativa, ya sea que tenga una dimensión orgánica o funcional³³, tiene por objeto hacer coherente la actividad de los órganos de la Administración, evitando la dispersión de recursos y la duplicidad de la actividad administrativa. En este sentido, los SPR constituyen la respuesta a la necesidad de eliminar la multiplicidad de instituciones públicas que interactúan con el ciudadano a través de decenas de programas, fondos y acciones de desarrollo que lo desconciertan y dificultan su capacidad de aprovechamiento integral de los estímulos, subsidios y otros destinados a incorporarlo como agente promotor y receptor de los beneficios del desarrollo.

Sin embargo, subsiste otro aspecto a destacar y es que los servicios públicos regionales no sólo resuelven los problemas de coordinación operativa -lo que se podría abordar mediante un esquema de fusión y desconcentración simultánea-, sino que también favorecen la articulación de los proyectos políticos que impulsan los diversos actores que convergen en un mismo territorio -organismos centrales, municipales, académicos, privados, sociales, no gubernamentales u otros-; por lo que inevitablemente requieren o conducen a desenvolverse en esquemas propiamente descentralizados debido a su mayor flexibilidad operativa y la cierta legitimidad social y política que los debe respaldar.

También debe tenerse en cuenta algunos principios de la organización administrativa, entre los que se destacan:

- Principio de modernización del aparato estatal: Son parte del interés de las autoridades nacionales, según lo ha señalado el propio Presidente de la República, impulsar una profunda reforma a la organización del Estado y la institucionalidad pública destinada a racionalizar y jerarquizar las funciones y atribuciones propias de los órganos de nivel nacional, regional y local.
- Principio de fortalecimiento institucional: Los SPR, por el tamaño institucional, financiero, de recursos humanos y sus capacidades técnicas están llamados a iniciar una nueva forma de relación entre el nivel al cual pertenecen y la institucionalidad central impulsando a esta última a asumir un tipo de liderazgo que ya no se sustentará en la mera administración de recursos o decisiones sólo respaldada por la asimetría de poder, sino que la estimularán a profundizar y perfeccionar sus propias funciones y atribuciones: de planificación y diseño de políticas nacionales, de normativa, de estudio, de seguimiento de experiencias internacionales, de asesoría a los equipos político-administrativos regionales, entre otras. En este sentido, la creación de los SPR responden a la conveniencia de culminar el proceso de institucionalidad de los Gobiernos Regionales, los que carecen en la actualidad de la dimensión ejecutiva para sus decisiones de desarrollo.
- Principio de participación ciudadana y control democrático: Los SPR son órganos cercanos a la gente, con modalidades de trabajo y gestión adaptadas a la realidad regional y local facilitan el escrutinio, control y auditoría ciudadana, y en general, la participación de las personas y sus organizaciones en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas que tales SPR están llamados a ejecutar.
- Principio de responsabilidad administrativa: Los SPR al constituir el órgano operativo del Gobierno Regional delimitan claramente las responsabilidades políticas y administrativas sobre las áreas de competencia que se les ha asignado, resolviendo definitivamente la situación actual marcada por vacíos, duplicidades y contradicciones derivadas de la superposición de organismos actuando en similares temas, que terminan diluyendo las responsabilidades sobre el buen servicio y el mejor uso de los recursos públicos.

³² Véase MUSSO CASTRO, Fernando. "El principio de coordinación administrativa", en *La Administración del Estado de Chile*", ob.cit., págs. 537-551.

³³ PAREJO ALFONSO, Luciano *et al.* *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1994, págs. 195-196.

4.2 Naturaleza Jurídica y Dependencia

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica y la dependencia orgánica y funcional que deben tener estos servicios, se presentan al menos dos modalidades básicas que se pueden adoptar:

- a) Como órganos administrativos funcionalmente desconcentrados del Gobierno Regional y, por tanto, que actúen bajo la personalidad jurídica y con el patrimonio de este último.
- b) Como órganos administrativos descentralizados funcionalmente del Gobierno Regional y, por tanto, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Ambas propuestas presentan una serie de beneficios e inconvenientes y además requieren de reformas a distintos cuerpos normativos aplicables en esta materia. Analizaremos brevemente estas dos cuestiones en el orden enunciado.

a) SPR como órganos desconcentrados del Gobierno Regional.

Se les crea como órganos administrativos funcionalmente desconcentrados del Gobierno Regional y, por tanto, que actúen bajo la personalidad jurídica y con el patrimonio de este último. En el fondo es un modelo similar que el que opera a nivel nacional con los Servicios Públicos centralizados, los que actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio del Estado-Fisco, pero que tienen cierta autonomía funcional para el ejercicio de las potestades exclusivas que le reconoce el ordenamiento (Art.31 LOCBGAE).

En este caso, no obstante su diferencia conceptual con las divisiones administrativas del Gobierno Regional a que se refiere los Art.27 y 68 LOCGAR, estos SPR quedarían sometidos también a la dependencia, coordinación y fiscalización del órgano ejecutivo regional. No obstante lo anterior, el Consejo Regional mantendría la facultad de fiscalización general que afecta a todas las unidades administrativas que dependan del Gobierno Regional, pudiendo requerir la información necesaria al efecto.

En este sentido, se podría modificar el encabezado del Art.27 LOCGAR de la siguiente forma: “El intendente será el jefe superior de las unidades administrativas y los servicios públicos regionales del gobierno regional...” En términos similares, en el Art.68 LOCGAR, se podría incorporar un nuevo párrafo en el que se incorporaran los SPR como órganos específicos, señalando cual es su cometido y su organización básica.

Esta modalidad permitiría la incorporación de todos los funcionarios administrativos de estos servicios públicos a la planta del Gobierno Regional respectivo, lo que permitiría una mayor flexibilidad en el manejo de los recursos humanos de éste. Por otro lado, la constitución de un patrimonio y presupuesto unificado regional, posibilitaría una gestión más eficiente de los recursos, ya que no existirían compartimentos estancos al interior del Gobierno Regional y en el uso de sus recursos.

El inconveniente más relevante de esta modalidad es la falta de una identificación clara por parte de los ciudadanos de cada servicio público regional, en la medida que sería el Gobierno Regional en su conjunto el que se relacionaría con la comunidad y los demás órganos del Estado.

Para llevar adelante este modelo sería necesario realizar, a nuestro juicio, diversas reformas constitucionales y legales que inciden en esta materia, muchas de las cuales son coincidentes con las que son necesario reformar en el modelo de servicios públicos regionales como órganos descentralizados del Gobierno Regional. Así, y a título meramente enunciativo, en este caso habría reformar las siguientes disposiciones:

1. En lo relativo a la CPR, habría que modificar lo dispuesto en el Art.101 CPR, en cuanto debiera señalar que la coordinación y fiscalización de los servicios públicos regionales corresponderá al órgano ejecutivo del gobierno regional. Ello es sin perjuicio de la tarea que le corresponde al Intendente, como representante del Presidente de la República, en la

coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos nacionales que operen en la región.

2. Además, debería aprovecharse la oportunidad para modificar lo dispuesto en el Art.103 CPR, en el sentido de habilitar al Presidente de la República para realizar transferencias administrativas de programas y recursos, en aquellos casos en que no sea necesario reformar las leyes orgánicas de los servicios o las plantas de funcionarios. De este modo se agilizaría el mecanismo previsto en esta disposición y podría hacer operativo un mecanismo como el propuesto en el actual Art.67 LOCGAR.
3. Naturalmente, al tratarse de la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados y de determinar sus funciones o atribuciones, ésta debe realizarse por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (Art. 62 N° 2 CPR). Se trataría de una ley simple, sin perjuicio de la posibilidad de actuar mediante Decretos con Fuerza de Ley cumpliendo los requisitos del art. 61 CPR para la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República, sin perjuicio que su organización básica debiera estar determinada por una Ley Orgánica Constitucional –que podría ser la propia LOCBGAE y la LOCGAR-, de acuerdo a lo dispuesto en el Art.38 CPR.

Una vía que se podría utilizar para ir construyendo progresivamente los SPR, es utilizar el mecanismo de traspaso de competencias a que se refiere el Art.103 CPR y 67 LOCGAR. Ahora bien, esto supone utilizar una vía administrativa para transferir competencias desde el nivel nacional al nivel regional, alterando la distribución competencial vigente. Evidentemente ello sólo sería posible, en la medida que tales traspasos no afectaran la asignación de funciones y atribuciones que han hecho las leyes específicas que regulan la materia, ya que, de otro modo, estaríamos modificando tales leyes a través de un reglamento.

En este contexto, la fórmula del traspaso de competencias por vía administrativa debería agotarse en un procedimiento de traspaso de programas o planes en el marco de las funciones y atribuciones que la LOCGAR le reconoce a los Gobiernos Regionales, de manera de no afectar la distribución competencial señalada en la ley. Es decir, estaríamos frente a un instrumento operativo de traspasos de acciones o programas, pero no frente a una reordenación territorial de la distribución de competencias en el ordenamiento nacional.

Lo mismo puede señalarse respecto del personal afectado por esos traspasos. Sólo sería posible en el marco de una habilitación general que hiciera el constituyente –al estilo de lo diseñado para los municipios en el Art.110 CPR- y que complementara el legislador, que permitiera al Ejecutivo convenir con el Gobierno Regional esos traspasos, pero dentro de una planta global máxima ya definida en la ley respectiva. En todo caso, en esta materia debe tomarse como referencia lo señalado por Excmo. Tribunal Constitucional en STC 276/1998, en el sentido de que una flexibilidad en los mecanismos de gestión de personal, no pueden llevar al extremo de entregar al Ejecutivo la conformación de las plantas, ni su supresión o modificación por la vía reglamentaria, ya que ésta es una materia asignada al legislador (Art.62 inciso 4° N°2 CPR)”

4. Concordante con lo anterior, para la creación de estos servicios públicos regionales sería necesario reconocerlos expresamente en la LOCBGAE y la LOCGAR. El reconocimiento expreso de estos servicios podría hacerse incorporando una disposición al actual Art.25 LOCBGAE del tenor siguiente: "No obstante la ley podrá crear servicios públicos regionales bajo la dependencia directa del Gobierno Regional, en las áreas de funciones específicas de éstos, sin perjuicio de la creación de otros SPR, de acuerdo a las necesidades de la región" (agregado como inciso final). *
5. Aunque en estricto rigor a los SPR no le sería aplicable el título II LOCBGAE - ya que son órganos integrantes de un órgano con personalidad jurídica propia (el Gobierno Regional) al que no le son, en principio, aplicables las normas relativas a los servicios públicos contenidas en el título II de la LOCBGAE- debieran introducirse algunas reformas a ciertas disposiciones de este título que hacen referencia a los servicios públicos. Esto sería, desde luego, sin entrar en la regulación de su organización básica, pues ello será materia de la

- LOCGAR. Así, junto con mantener la legislación relativa a los servicios públicos centralizados y descentralizados de carácter nacional que señalan estas normas, sería necesario adecuar su redacción, ya que en algunos aspectos esta normativa seguiría siendo aplicable a los SPR. En este sentido, habría que modificar, al menos, los Art.1 inciso 2º, 7, 19, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 41, 48, 49, 58 inciso 3º, 59 y 67 LOCBGAE, en cuanto se refieren a los servicios públicos nacionales, debiendo adaptarlos al reconocimiento de este nuevo tipo de servicio público.³⁴
6. Por otro lado, habría que hacer las adaptaciones pertinentes para configurar estos SPR como órganos con competencia desconcentrada del GORE. Así, habría que adecuar en la LOCBGAE y en la LOCGAR la dependencia al ejecutivo del GORE, excluyéndolos, al mismo tiempo, de la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República, a través del ministro respectivo, o de su representante en la región, el Intendente. Así, en esta última ley habría que modificar los Art. 2 letra j, 3 inciso 2º, 4 letra g, 21 inciso 1º, 24 letra m y n, 27 inciso 1º, 45, 65, 66, 67, 68 LOCGAR.
 7. Asimismo, habría que hacer otras reformas legislativas importantes, como a la Ley N° 19.379 de planta regionales, ya que sería necesario aumentar las plantas de los servicios administrativos de cada Gobierno regional, contenidas en los trece números del artículo 1º, debiendo considerar los cargos de exclusiva confianza, incorporando el cargo de director de SPR. Además, será necesario establecer los mecanismos de traspaso de personal o retiro de los servicios públicos nacionales que se ven afectados por esta reforma.

b) SPR como órganos administrativos descentralizados

Como ya se señaló una segunda alternativa es crear estos Servicios Públicos Regionales como órganos administrativos descentralizados funcionalmente con personalidad jurídica y patrimonio propio, ya sea con una personalidad jurídica única de Servicio Público Regional que agrupe a todos los servicios creados al efecto o, por el contrario, atribuyendo a cada servicio público específico una personalidad jurídica propia y específica.³⁵

En este esquema –y en ambos casos-, los Servicios Públicos así creados estarían sometidos a la coordinación, fiscalización y supervigilancia del Gobierno Regional, a través del órgano ejecutivo del mismo. De este modo, la única diferencia con la opción anterior estaría dada por el vínculo con el Gobierno Regional, que conforme lo dispone la LOCBGAE (Art.26) y de acuerdo a la naturaleza jurídica que tendrían estos servicios, en este caso no puede ser de dependencia, sino de tutela o supervigilancia.

Esta opción presenta la ventaja de producir una definición más clara de las funciones y atribuciones de cada unidad administrativa encargada de satisfacer una necesidad pública concreta, produciendo una identificación mayor de sus tareas con los requerimientos de la comunidad. Asimismo, permite una responsabilidad mayor en el desarrollo del trabajo y en el uso de los recursos públicos que se le asignen, en la medida que están claramente asignadas las tareas y los medios humanos y financieros para llevarla a cabo.

³⁴ La opinión jurídica que se plantea en los puntos 5, 6 y 7 es la conclusión del estudio realizado, por lo que la sugerencia de modificar las disposiciones de la LOCBGAE es un aspecto esencial de esta asesoría. Lo anterior es sin perjuicio que las autoridades respectivas quisieran no considerar esta opinión y utilizar otros mecanismos que desde nuestra perspectiva no se consideran pertinentes.

³⁵ Se considera innecesario extenderse en algunas consideraciones adicionales sobre la posibilidad de crear SPR englobados en una personalidad jurídica única, pues los alcances jurídicos y administrativos que tiene esta propuesta son los mismos que los señalados para los SPR personificados individualmente, ya sea en cuanto a su organización interna, personal, relaciones con el órgano ejecutivo del gobierno regional y consejo regional. Desde esta perspectiva las variaciones sólo son en relación a la definición numérica y de denominación del SPR. Es por ello que una solución de este tipo está tratada conjuntamente con los SPR personificados individualmente, por lo que debe entenderse aplicables las mismas consideraciones vertidas en las páginas siguientes.

Sin embargo, esta propuesta tiene serios inconvenientes. Por lo pronto, produce una menor flexibilidad en la gestión de personal y financiera, en la medida que rigidiza su utilización, configurando estos servicios como compartimentos estancos y cerrados en la burocracia administrativa. Consecuencia de lo anterior, los Servicios así creados no permitirían una adaptación más inmediata a los cambios que se producen producto de las necesidades de la comunidad, lo que conspira contra la eficiencia y eficacia del servicio público.

Las reformas constitucionales y legales que habría que realizar en este caso serían, como ya se señaló, muy similares al caso anterior, con algunas particularidades.

1. En lo relativo a las reformas a la CPR, prácticamente serían las mismas que las dispuestas para el modelo anterior, con la única salvedad que la reforma del Art.101 CPR sería, de acuerdo a la naturaleza descentralizada de los SPR, en el sentido de señalar que al órgano ejecutivo del GORE le cabe la coordinación y supervigilancia de los servicios públicos regionales y no ya la fiscalización. Ello es nuevamente sin perjuicio de la tarea que le corresponde al Intendente, como representante del Presidente de la República, en la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos nacionales que operen en la región.
2. En cuanto a la conveniencia de abordar la reforma al Art.103 CPR ya se expusieron las razones, las que se dan por reproducidas en esta parte.
3. Como se trata de la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados y de determinar funciones o atribuciones, ésta también debe realizarse por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (Art. 62 N°2 CPR), ya que esta disposición no hace distinción si estos servicios creados tienen o no personalidad jurídica propia. No obstante es preciso señalar que la creación de cada SPR personificado haría necesario la dictación de una ley, lo que constituye una desventaja evidente en el modelo de distintos SPR personificados al interior de cada Gobierno Regional.³⁶
4. Al igual que en el modelo anterior la creación de estos servicios públicos regionales haría conveniente reconocerlos expresamente en la LOCBGAE y la LOCGAR, en la misma forma señalada precedentemente. Sin embargo, en este caso, de acuerdo a la naturaleza jurídica del órgano administrativo creado, la relación con el Gobierno Regional sería de supervigilancia.
5. Como ya se señaló en el modelo anterior, a los SPR no le sería aplicable el título II LOCBGAE, no obstante sería aconsejable introducir algunas reformas a ciertas disposiciones de este título que hacen referencia a los servicios públicos, las que no entrarían a regular su organización básica, pues ello será materia de la LOCGAR. De este modo, sería necesario modificar prácticamente las mismas disposiciones de la LOCBGAE ya identificadas en el modelo anterior, con algunas adaptaciones propias de la naturaleza del servicio público que se crea.
6. También sería necesario hacer las adaptaciones pertinentes para configurar estos SPR como órganos administrativos descentralizados del GORE. Así, habría que adecuar en la LOCBGAE y en la LOCGAR a la relación de supervigilancia del ejecutivo del GORE respecto de los SPR, excluyéndolos, al mismo tiempo, de la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República, a través del ministro respectivo, o de su representante en la región, el Intendente.
7. Por otro lado, en cuanto a los recursos humanos, se requeriría la dictación de una o varias leyes de plantas que establezca el personal necesario para cumplir las tareas encomendadas, las que serían fijas e inamovibles, salvo reforma legal. Lo anterior es sin perjuicio de establecer mecanismos de traspaso de personal o retiro de los servicios públicos nacionales que pudieran ver disminuidas sus funciones o atribuciones en la región.

³⁶ La posibilidad de soluciones jurídicas alternativas a las planteadas en este punto, ya fueron analizadas en el trabajo y, por tanto, no vale la pena repetir las consideraciones expuestas. Lo mismo vale para las observaciones planteadas en el punto 6 y 7.

8. Como se puede observar las reformas legales en uno y otro modelo no son muy distintas, ni suponen esfuerzos legislativos diferentes. No obstante los alcances que tienen en uno u otro caso son diferentes, atendida la naturaleza jurídica que adopta el servicio público regional correspondiente.

4.3 Funciones y Atribuciones Generales de los SPR³⁷

Los servicios públicos regionales serán los órganos ejecutores en el ámbito regional de las políticas, planes y programas nacionales y regionales en las áreas de infraestructura, ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas, y desarrollo social y cultural.³⁸

Los servicios públicos regionales, en cuanto órganos de ejecución, deberán ajustarse a las políticas, planes, programas y normas técnicas de carácter nacional y a aquellas definidas por el Gobierno Regional de acuerdo con lo establecido en los artículos 16, 17, 18, 19 y 20 del Decreto Supremo N°291 de 1993.³⁹

Para ello, los servicios públicos regionales se relacionarán con el Gobierno central a través del Gobierno Regional en el ámbito de las políticas, planes y programas que este último concuerde y defina.

Los Gobiernos Regionales podrán fusionar o suprimir o crear nuevos SPR dividiendo competencias temáticas contempladas inicialmente o bien para asumir la ejecución de otras nuevas.

a) Funciones Generales de los SPR

Los Servicios Públicos Regionales serán responsables de ejecutar y operativizar las funciones que la ley respectiva ha otorgado a los Gobiernos Regionales y que "grosso modo" han sido agrupadas en las siguientes áreas con sus correspondientes desagregaciones:⁴⁰

- Infraestructura: incluye construcción de infraestructura económica y social, equipamiento económico y social, mantenimiento, conservación y reposición de la infraestructura y el equipamiento.

- Ordenamiento Territorial: considera desarrollo urbano, desarrollo rural y de áreas aisladas, medio ambiente y sistemas de transporte.

- Desarrollo Económico: incluye fomento a sectores productivos específicos, desarrollo de recursos naturales, investigación científica y tecnológica, educación superior y técnica y desarrollo turístico.

³⁷ El presente estudio se refiere fundamentalmente al diseño de los Servicios Públicos como brazo operativo de los Gobiernos Regionales, en el marco de las funciones que la actual legislación les entrega –artículos 16 a 21 de la LOCGAR 19.175- a estos últimos. Básicamente busca hacer operativa tales funciones, lo que hace innecesario reiterarlas aquí. Sin embargo, como síntesis puede plantearse que ellas entregan, en la práctica, a cada Gobierno Regional la responsabilidad sobre el desarrollo integral de su comunidad y territorio.

³⁸ Considerando la naturaleza descentralizada que la ley asigna al Gobierno Regional, debe entenderse que los Servicios Públicos, que de este dependen, ejecutarán tales políticas, planes y programas nacionales en el marco de convenios que establezca el gobierno nacional con los respectivos gobiernos regionales. Una situación distinta es la sujeción de las políticas regionales a las nacionales o el acatamiento del Gobierno Regional a normas de carácter nacional.

³⁹ Para evitar reiteraciones, lo que se indica más adelante –especialmente en la presentación de las atribuciones- considera en todos los casos la obligatoriedad de los órganos de la Administración del Estado de asegurar la coordinación de estos en la definición y ejecución de políticas en los niveles locales, regionales y nacionales. En el caso de los Gobiernos Regionales, tal obligatoriedad está expresamente indicada en el artículo 16.a. de la LOCGAR.

⁴⁰ Acá se han considerado básicamente las funciones que la LOCGAR –específicamente su capítulo II artículos 16 a 20-, les entrega a estos y de ellas se derivan las atribuciones genéricas que se indican más adelante. Sin embargo, un estudio posterior deberá indicar, en cada caso, las funciones de responsabilidad exclusiva y aquellas en que son concurrentes con las de otros órganos del Estado y las optativas –tal como se les ha indicado en la norma sobre Administración Municipal. Naturalmente, las atribuciones específicas en cada caso pueden variar significativamente.

- Desarrollo Social: incorpora las políticas contra la pobreza, el apoyo a grupos sociales específicos (menores, jóvenes, mujeres, etc.), y la promoción del deporte y la recreación.

- Desarrollo Cultural: considera el fomento de las expresiones artístico - culturales, promoción de la identidad regional, el desarrollo de las etnias originarias, la conservación y promoción del patrimonio histórico.

b) Atribuciones Generales de los SPR

Los Servicios Públicos Regionales, para el cumplimiento de sus funciones, tendrán las siguientes atribuciones básicas:⁴¹

- Representación del Gobierno Regional: actuar, de acuerdo a los poderes que este le delegue, en la celebración de actos y contratos para el cumplimiento de sus funciones.
- Elaboración de estudios: realizar estudios generales y específicos en el área de su responsabilidad temática, incluyendo diagnósticos, evaluaciones, prospecciones y propuestas.
- Propuestas de Políticas de Desarrollo: sugerir criterios generales aplicables al desarrollo de su área de responsabilidad temática, la identificación de prioridades y objetivos, la propuesta de estrategia, programas y proyectos específicos, modalidades de seguimiento y evaluación.
- Normativa: elaborar estudios propositivos respecto de normas, estándares y reglamentos y verificar el cumplimiento de estas.
- Planificación: proponer y ejecutar planes anuales o plurianuales expresados en programas o proyectos específicos, incluyendo los aspectos temporales, financieros y operativos necesarios.
- Presupuesto: elaborar el proyecto de presupuesto para el año siguiente, ejecutarlo, informar sobre los avances en su cumplimiento y sugerir e implementar las modificaciones pertinentes que sancione el Gobierno Regional.
- Financiamiento: aplicar o asignar recursos financieros a iniciativas generales o específicas de acuerdo a fuentes y usos predefinidos.
- Ejecución: realizar obras de infraestructura, el equipamiento de las mismas o la materialización de programas o iniciativas diversas.
- Control: ejercer las actividades de control y, eventualmente, fiscalización, referidas a las políticas de desarrollo o iniciativas específicas que ejecuta el SPR, particularmente de aquellas en las que establece colaboración con otros agentes. También incluye la aplicación de normas, reglamentos u otros instrumentos dirigidos al propio SPR, a otros agentes o a la población en general.
- Administración: prestar servicios directos a destinatarios focalizados, instituciones diversas, organizaciones privadas y comunitarias o la población en general.
- Información y participación: ejecutar actividades de divulgación, intercambio de información con otras instituciones, gremios privados e iniciativas de participación ciudadana en aquellas áreas en que esta se estima necesaria y conveniente en función de las políticas definidas por el Gobierno Regional.

⁴¹ Las atribuciones asignadas a los Servicios Públicos Regionales son las mismas para cada una de las alternativas jurídico-institucionales indicadas previamente. Los SPR tendrán responsabilidades primordialmente ejecutivas en cada una de sus áreas temáticas o sectoriales de actividad. Sin embargo, parece razonable que, por su relación directa con los temas específicos, también realicen tareas de estudio y de propuesta de política, planes y programas en apoyo y sin menoscabo del hecho que esta labor, en su responsabilidad última, corresponde al Servicio Administrativo del Gobierno Regional. Por lo anterior, la forma adoptada es que los SPR formulan "propuestas de estudios o políticas", como anticipo de la labor del Servicio Administrativo.

- Coordinación: de iniciativas –estudios, ejecución de planes, programas y de proyectos específicos- con otros órganos del estado, con otros servicios públicos nacionales o regionales, municipalidades, instituciones y organizaciones privadas y comunitarias, destinadas a asegurar la coherencia de las políticas de los distintos niveles y el mejor uso de los recursos del gobierno regional.
- Fortalecimiento Institucional: proponer los ajustes al organigrama y esquema general de funcionamiento del SPR para asegurar el mejor cumplimiento de las funciones y atribuciones que le ha asignado el Gobierno Regional, como también la realización de actividades para obtener, mantener y desarrollar los recursos humanos y la participación en iniciativas de cooperación internacional en el ámbito de sus responsabilidades.
- Gestión Interna: administrar los recursos humanos, bienes e infraestructura, adquisiciones, manejo financiero y otras actividades necesarias al funcionamiento regular del servicio.

c) Atribuciones Específicas de los SPR

Se indican aquellas no comprendidas en las Atribuciones Generales ya indicadas y que se refieren a aspectos particulares del área en que se desenvuelve el SPR. No obstante la desagregación que se propone y que está basada fundamentalmente en las funciones que hoy le asigna la ley a los Gobiernos Regionales, esta continúa siendo genérica y deberá ser precisada en función de las transferencias de atribuciones que se ejecuten desde los actuales poseedores de ellas, fundamentalmente los Servicios Públicos Nacionales.

Área de Infraestructura

- Elaborar estudios sobre la realidad regional que sustenten una política regional de obras de infraestructura social y económica y su equipamiento.
- Construir, ampliar, reparar, conservar y explotar la infraestructura construida por el Gobierno Regional o aquella que este reciba en comodato o administración.
- Coordinar la ejecución de los programas y proyectos específicos de infraestructura o equipamiento que realiza el Gobierno Regional y el de otras entidades públicas o privadas. Esto incluye instrumentos como los convenios de programación con organismos nacionales y otros gobiernos regionales; la inversión sectorial de asignación regional, inversión regional de asignación local y programas de inversión local suscritos entre el Gobierno Regional y uno o más municipios.
- Proponer y aplicar normas técnicas y administrativas, o adaptar aquellas de carácter nacional, a que deben sujetarse los proyectos de infraestructura y equipamiento del Gobierno Regional y ejercer el control de su cumplimiento. Se incluyen, además, las metodologías de evaluación social, económica y ambiental de proyectos.
- Actuar como contraparte, en consonancia con la normativa nacional y la expedida por el Gobierno Regional, en la entrega de concesiones a privados para la construcción y equipamiento de obras de carácter público –vías, embalses, puertos u otras- regulando las modalidades de explotación respectivas y asumiendo las labores de control pertinentes.

Área de Ordenamiento Territorial

- Elaborar estudios, evaluaciones y proyecciones que permitan elaborar políticas, planes y programas sobre el sistema de asentamientos humanos incluyendo la red de centros

urbanos, sobre ciudades específicas, el medio ambiente, el sector transporte, el ámbito rural y las localidades aisladas existentes en la región.

- Elaborar propuestas de instrumentos de ordenamiento territorial de responsabilidad del Gobierno Regional –planes intercomunales y regionales-, evaluar aquellos elaborados por municipios –planos reguladores y sus modificaciones- y también las iniciativas que provengan del nivel nacional.
- Ejecutar los programas y proyectos específicos de la política regional de desarrollo urbano y otras iniciativas, particularmente lo referido a los programas habitacionales, de saneamiento, de áreas verdes y vertederos, entre otros. Esto incluye instrumentos como los convenios de programación con organismos nacionales y otros gobiernos regionales; la inversión sectorial de asignación regional, inversión regional de asignación local y programas de inversión local suscritos entre el Gobierno Regional y uno o más municipios.
- Materializar los programas y proyectos específicos de la política regional de desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas, y otras iniciativas destinadas a integrar plenamente sus comunidades al desarrollo y reducir las inequidades económicas, sociales y culturales respecto de los estándares regionales y nacionales.
- Ejecutar los programas y proyectos específicos de la política regional de desarrollo del sistema y servicios de transporte intraregional –intercomunal, provincial y regional-, interregional e internacional.
- Realizar los programas y proyectos de la política regional ambiental que la materializan incluyendo, cuando corresponda, la elaboración de normas o reglamentos que adecuen aquellos de carácter genérico definidos en el nivel nacional. Particular relevancia tendrán las acciones de protección del medio ambiente -descontaminación, recuperación de pasivos ambientales, protección y desarrollo de recursos y del patrimonio natural y la participación ciudadana en ello- y su integración o consideración en las demás políticas de desarrollo
- Formular el proyecto de presupuesto para el año siguiente, ejecutarlo, informar sobre los avances en su cumplimiento y sugerir e implementar las modificaciones pertinentes que sancione el Gobierno Regional.
- Otorgar, en consonancia con la normativa nacional y la expedida por el Gobierno Regional, concesiones de uso o goce sobre bienes de uso público que formen parte del patrimonio regional o cuya administración le haya sido entregada por el Fisco. Asimismo, debe establecer las modalidades de cancelación de tales concesiones.

Área de Fomento Productivo

- Elaborar estudios de diagnóstico, evaluación y prospectiva que permitan elaborar políticas, planes y programas sobre la economía regional, los sectores y actores específicos que en ella participan, incluyendo, además, los temas de la infraestructura productiva y su equipamiento.
- Ejecutar los programas y proyectos para el desarrollo económico regional, coordinándolos con las iniciativas que en el área ejecutan los servicios nacionales, los municipios, el sector privado y otros actores como las universidades y organizaciones comunitarias.
- Financiar y ejecutar acciones de fomento productivo en el campo de la investigación, la capacitación, la asesoría, el otorgamiento de créditos y otras ejecutadas en forma aislada o en conjunto con actores públicos -incluyendo municipios- o privados - gremios, organizaciones sociales u otras-.
- Elaborar estudios de diagnóstico, evaluación y prospectiva que permitan sustentar políticas, planes y programa destinados al conocimiento, valoración y explotación sustentable de los recursos naturales de la región.

- Ejecutar los programas, proyectos e iniciativas específicas para el desarrollo de los recursos naturales.
- Realizar estudios de diagnóstico, evaluación y prospectiva que permitan sustentar políticas, planes y programas destinados al desarrollo de la investigación científica y tecnológica en la región.
- Ejecutar programas y acciones específicas de apoyo al desarrollo de la investigación científica y tecnológica en la región respecto de los potenciales y desafíos productivos de ella y su inserción en la economía nacional y mundial.
- Elaborar y ejecutar iniciativas de fortalecimiento del capital humano que favorezcan la atracción, retención y desarrollo de este, y particularmente, en el apoyo a la educación técnica y superior.
- Formular y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos destinados al conocimiento, valoración y explotación sustentable de los recursos turísticos de la región.

Área de Desarrollo Social

- Elaborar estudios de diagnóstico, evaluación y prospectiva que permitan sustentar políticas, planes y programas sobre la realidad social de la región, de los sectores⁴² y actores específicos que la habitan,⁴³ incluyendo especialmente sus dimensiones demográficas, de pobreza e integración social, económica y territorial.
- Materializar los programas, proyectos y otras iniciativas destinadas al mejoramiento y desarrollo social, tanto en términos generales como focalizado a sectores y actores específicos, en particular aquellos viviendo en condiciones de pobreza.
- Apoyar la labor de desarrollo social de los municipios y la administración que realizan de subsidios diversos, a través del financiamiento parcial o total de programas o proyectos, la ejecución de iniciativas conjuntas o con acciones de información, asesoría o capacitación al personal de estos.
- Incorporar en la política social a corporaciones y fundaciones, organizaciones comunitarias y otras con objetivos similares sea mediante fondos concursables, cofinanciamiento o ejecución conjunta de programas y acciones específicas o la entrega en comodato de bienes, infraestructura y equipamiento pertinente a esos fines.
- Evaluar la pertinencia social de los proyectos de infraestructura, equipamiento y otros que ejecuta el Gobierno Regional y sugerir cambios para afianzar el impacto positivo de ellos.
- Ejecutar las acciones de traspaso definitivo o temporal de bienes, infraestructura y equipamiento a municipios, otras instituciones y organizaciones que ejecutan actividades de desarrollo social. Asimismo, deberá realizar las labores de control en el uso de estas y adoptar las medidas para restituir su pleno dominio cuando corresponda.

Área de Desarrollo Cultural

⁴² Los sectores incluyen salud, educación, vivienda, seguridad, deportes, recreación, alimentación, entre otros.

⁴³ Los actores se refieren a menores, jóvenes, mujeres, adulto mayor, discapacitados y otros. Lo referido a grupos étnicos o pueblos originarios, que también constituyen actores, se ha preferido incluirlos en el ámbito cultura dada la preeminencia de esta dimensión en su conformación como tales, reivindicación que las mismas organizaciones indígenas han planteado.

- Realizar estudios sobre la realidad cultural de la región incluyendo las prácticas artísticas, la identidad local, la situación de las etnias originarias y el patrimonio histórico que permitan sustentar políticas, planes y programas.
- Llevar a la práctica los programas, proyectos y acciones específicas para el desarrollo de las expresiones culturales, del patrimonio histórico, artístico y cultural, incluyendo los monumentos nacionales.
- Ejecutar y financiar programas y proyectos para la protección y desarrollo de las etnias originarias.
- Apoyar la labor de desarrollo cultural de los municipios a través del financiamiento parcial o total de programas o proyectos, la ejecución de iniciativas conjuntas o a través de acciones de información, asesoría o capacitación al personal de estos.
- Incorporar en la política cultural regional a centros universitarios, corporaciones y fundaciones culturales, organizaciones comunitarias e indígenas y otras con objetivos similares, mediante fondos concursables, el cofinanciamiento, la ejecución conjunta de programas y acciones específicas o la entrega en comodato de bienes, infraestructura y equipamiento pertinente a esos fines.
- Apoyar el desarrollo de los medios de comunicación locales mediante el financiamiento de iniciativas de difusión de la cultura y el arte, de valoración de etnias originarias y del patrimonio histórico regional.
- Evaluar la pertinencia geográfico-cultural de los proyectos de infraestructura y equipamiento que ejecuta el Gobierno Regional y sugerir cambios para afianzar su armonía con la historia y características de la región.
- Realizar el seguimiento y control de los programas e iniciativas que ejecuta el Gobierno Regional en el área del desarrollo cultural y, particularmente, aquellas que cuya ejecución ha entregado a otros actores.
- Ejecutar el traspaso de bienes, infraestructura y equipamiento a municipios, otras instituciones y organizaciones que ejecutan actividades de desarrollo cultural. Asimismo, deberá realizar las labores de control en el uso de estas y adoptar las medidas para restituir su pleno dominio cuando corresponda.

4.4 Organización Institucional de los SPR

a) Organización interna

La estructuración de los SPR debe, en la medida de lo posible, incorporar las nuevas orientaciones que el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado ha planteado. Este, en esencia, procura superar las debilidades y vicios que la organización estatal mostró durante las últimas décadas, respecto de las cuales hay consenso ciudadano que deben ser reemplazadas por una nueva institucionalidad.

A estos efectos, al estructurarse esta nueva organización administrativa de alcance regional, deben abordarse al menos tres aspectos esenciales: dirección del servicio, estructura interna y rango normativo de sus disposiciones organizativas.

a.1. Dirección del servicio⁴⁴

⁴⁴ “Se abordará una política dirigida a los directivos públicos, que apunta a fortalecer la función directiva del Estado, procurando contar con un cuerpo directivo profesional, orientado a objetivos, a la eficiencia interna, gestión participativa y a la excelencia en el servicio a la ciudadanía. Se modificarán sustantivamente los procedimientos de selección, de evaluación

Los servicios públicos descentralizados o desconcentrados de la Administración del Estado actualmente están a cargo de un jefe superior, que normalmente recibe la denominación de Director (Art.28 LOCBGAE). La designación de estos jefes superiores normalmente corresponde al Presidente de la República o la autoridad facultada por la ley para realizar el nombramiento. Esta modalidad de nombramiento tiene muy escasas excepciones, como es en parte el caso de los secretarios regionales ministeriales (Art.62 LOCGAR), donde intervienen, además del Presidente de la República, el Intendente -confeccionando la terna- y el Ministro del ramo -manifestando su opinión- o de los directores de las comisiones regionales de medio ambiente (Art.80 Ley Nº 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente), donde participa el Director Ejecutivo de la CONAMA y el Gobierno Regional correspondiente, elaborando la quina que precede a la elección que realiza aquel.

En este contexto, para el caso de los servicios públicos regionales, con independencia de la naturaleza descentralizada o desconcentrada, pareciera pertinente, en primer lugar, replicar el modelo de jefatura superior unipersonal, en que el cargo de director de servicio constituye la cúspide del servicio respectivo. Ello en la medida que esta estructura recoge de mejor manera las líneas de mando y responsabilidad del servicio respectivo, contribuyendo a la eficacia y eficiencia en la gestión del mismo.

Cuestión distinta es determinar la forma de designación o selección de la persona a ocupar el cargo. Una primera fórmula que se podría utilizar es el sistema general de designación de cargos de confianza de la Administración central o descentralizada del Estado ya mencionado, lo que implica, en este caso, entregar al Ejecutivo del Gobierno Regional la responsabilidad de designación de los directores de los SPR. Sin embargo, esta modalidad ha sido sometida a diversos cuestionamientos, principalmente porque ella no ha contribuido a un adecuado proceso de selección de los cargos directivos, tomando en consideración las calificaciones profesionales de las personas que postulan sino, por el contrario, ha supuesto en muchas ocasiones un uso abusivo de las razones exclusivamente políticas.

De ahí que modernamente se planteen otras alternativas de designación de estos cargos directivos que privilegian la calidad profesional y la preparación técnica para asumir los cargos de responsabilidad, amén de la capacidad de dirección política de los órganos superiores del Gobierno. Desde esta perspectiva, en teoría al menos, se presentan las siguientes alternativas:

- 1) En primer lugar, se podría optar por un modelo de designación mixta, en el que si bien la designación seguiría correspondiéndole al Ejecutivo del Gobierno Regional, pero se exigirían requisitos básicos de idoneidad personal y profesional compatibles con el cargo que va a desempeñar.
- 2) Una segunda alternativa –que incluso podría combinarse con la anterior-, es entregar esta designación al Ejecutivo del Gobierno Regional, con consulta al Consejo, estableciéndose un quórum para la aprobación por parte de éste del candidato propuesto por el Ejecutivo. Alternativamente se podría optar por un modelo en el que la participación del Consejo fuera en la elaboración de ternas de candidatos, con designación del Ejecutivo o, simplemente, una sesión pública de control formal del Consejo, a la propuesta del Ejecutivo, con participación de la persona seleccionada.
- 3) Otra posibilidad es utilizar un modelo puro que privilegiara la profesionalización y eficiencia en la gestión administrativa, estableciendo que el cargo se provee por concurso de oposición y/o

y remuneraciones de los directivos públicos. Asimismo, en un trabajo conjunto con las Universidades, por una parte se actualizará el sistema de formación de la alta dirección pública, en la perspectiva de que las certificaciones universitarias en cuanto a postgrados sean un requisito básico de los antecedentes de quienes ejerzan funciones de conducción en el Estado; y por otra se asegurará que los directivos públicos estén en constante proceso de aprendizaje para que logren mantener y actualizar sus competencias técnicas de gestión en el tiempo." *Proyecto de Reforma y Modernización, Aspectos conceptuales y descripción de sus componentes. Secretaría General de la Presidencia, agosto 2001.*

antecedentes, con base a requisitos de formación y experiencia mínimas requeridos para cada servicio público regional específico, en base a las necesidades y realidad que fije cada Gobierno Regional. Obviamente la evaluación definitiva de los antecedentes debiera corresponder a la autoridad superior del Gobierno Regional, no obstante ésta deberá conformarse a los parámetros técnicos que se han fijado en el concurso. En este caso, la persona seleccionada permanecería en el cargo en forma indefinida o por un periodo determinado, pero si se optara por esta última alternativa, obviamente debería reconocerse el derecho del directivo para repostular al cargo, concursando naturalmente junto a otros candidatos.

Asimismo, los procedimientos de remoción soportan varias alternativas, las que en todo caso estarán relacionadas con la modalidad de provisión del mismo. Así por ejemplo, en el caso de los directivos nombrados con base a concurso, sea por un periodo determinado o de manera permanente, su remoción la podrá hacer el Ejecutivo o éste a solicitud del CORE, pero siempre previa realización del respectivo sumario administrativo que acredite el incumplimiento grave de sus obligaciones funcionarias que hacen necesaria la remoción del cargo. En cambio, en el caso de designaciones directas del Ejecutivo del Gobierno Regional, o de designación conjunta entre el Ejecutivo y el CORE, su remoción corresponderá a la autoridad facultada para su nombramiento o a decisión del ejecutivo con acuerdo del CORE en base a un quórum predeterminado.

De todas estas alternativas, nuestro parecer es que el sistema de designación con participación conjunta del Ejecutivo del Gobierno Regional y el Consejo, en base a ciertos requisitos personales y profesionales básicos sería el más adecuado, ya que cautelaría los principios de profesionalización de la gestión administrativa, con una participación democrática de los representantes de los ciudadanos en la generación de los cargos directivos de los SPR. Esto último permite una mayor responsabilidad política en la gestión administrativa, además de estructurar equipos de trabajo más cohesionados en la satisfacción de las necesidades colectivas.

En cuanto a la relación de estos directores de SPR con los órganos superiores del Gobierno Regional, el modelo no supone alterar sustancialmente las relaciones de subordinación, dependencia, control y fiscalización ya existentes hoy día en la estructura administrativa del Gobierno Regional. De este modo, estos directores de SPR tendrán como jefe superior al Ejecutivo del Gobierno Regional (actual Art.27 LOCGAR), quedando sometidos al control del Ejecutivo del Gobierno Regional en cuanto al funcionamiento de los SPR y el cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y actividades específicas que haya resuelto el CORE (actual Art.24 letras m y o LOCGAR). Asimismo, el CORE debería contar con un mayor número de instrumentos de fiscalización del Ejecutivo del GORE, en su calidad de superior jerárquico de los SPR, pudiendo requerir de éstos la información necesaria al efecto (actual Art.36 letra g 24 letra q LOCGAR). Incluso –y esto sería la novedad- podría requerir, a través del Ejecutivo del GORE, la presencia de directores de los SPR en sus sesiones y actividades en las que se estime pertinente, por los procedimientos que elabore al efecto.

Como se puede observar la inserción de estos SPR no cambiaría de modo sustancial el modelo de organización administrativa interna del Gobierno Regional, aunque al entregárseles atribuciones no existentes hasta ahora en este nivel territorial, deben realizarse los ajustes estructurales necesarios que permitan un mayor control del Consejo Regional en la ejecución de las políticas, programas y planes que van a desarrollar.

a.2. Estructura interna de los SPR.

La LOCBGAE establece que en la organización interna de los servicios públicos que se creen para desarrollar su actividad en todo o parte de una región sólo podrán establecer los niveles de Dirección, Subdirección, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina (Art.29 en relación con el Art.51 LOCBGAE). Asimismo, agrega que para crear tales niveles jerárquicos debe considerarse la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifiquen las respectivas funciones y el ámbito territorial en que actuará el servicio. Sin embargo, la misma ley señala que en

circunstancias excepcionales la ley podrá establecer niveles jerárquicos distintos o adicionales, así como denominaciones diferentes.

Conforme con lo anterior, los SPR podrían optar por utilizar la estructura administrativa interna prevista por el ordenamiento jurídico de modo general para los servicios públicos o bien optar por un modelo distinto que no recogiera dicha estructura. En todo caso, en esta última situación, correspondería al legislador definir, al menos con carácter general, los niveles jerárquicos que se desean utilizar.

Este ha sido precisamente el modelo seguido por el legislador en el caso de los Gobiernos Regionales⁴⁵, en el que sólo se definió la estructura administrativa principal de éstos –división de administración y finanzas y división de análisis y control de gestión (Art.68 LOCGAR), quedando entregado a los mismos su organización interna, de acuerdo a las necesidades de cada Gobierno Regional. Sin embargo, es preciso señalar que de acuerdo al criterio sostenido –equivocadamente creemos- por el Tribunal Constitucional⁴⁶, por imperativo constitucional actualmente no es posible entregar sólo al Gobierno Regional la organización de su estructura administrativa, por lo que sería necesario una reforma constitucional en esta materia (Art.102 CPR) o bien optar por incorporar en la LOCGAR una referencia general a los SPR que se pueden crear y a algún criterio mínimo de organización interna de los mismos.

Por otro lado, la actual política de modernización del Gobierno, reconociendo implícitamente los problemas generados en el esquema actual, pareciera apuntar a la necesidad de simplificar las estructuras institucionales, a objeto de disminuir la distancia con el público y permitir su adecuación a nuevos desafíos emergentes⁴⁷. En este sentido, se busca estructurar la Administración del Estado con criterios flexibles, que permiten una adaptación de las organizaciones administrativas a las necesidades de la población y a la eficacia y eficiencia en la gestión de las mismas.

En consonancia con lo anterior, se propone que los SPR que se creen cuenten con un departamento único, es decir que no haya una definición legal que rigidice la organización interna de cada SPR, sino que quede entregado a cada Gobierno Regional la definición de las estructuras o unidades internas de actuación de cada servicio. Esta característica permitirá abordar con efectiva libertad el ordenamiento interno de los diferentes temas como también la creación de unidades en diversos puntos al interior de la región.

a.3. Definición legal, reglamentaria o administrativa de la estructura administrativa.

Si bien, existen teóricamente varias alternativas para situar la definición legal, reglamentaria o administrativa de la estructura de los SPR, debe también tomarse en cuenta las alternativas disponibles en nuestro ordenamiento jurídico, a las que ya nos referimos parcialmente en el punto anterior.

1) En primer lugar, cabe la posibilidad que ella esté definida en detalle en la propia LOCGAR, tal como hoy lo hace la LOCBGAE respecto del conjunto de servicios públicos. Esto permitiría establecer un sistema estandarizado de carácter nacional para todos los SPR, lo que contribuiría a una homologación de los mismos y una evaluación más homogénea acerca de la gestión desarrollada por los mismos.

⁴⁵ Ello sin perjuicio de que, como señala el profesor Pantoja, los Gobiernos Regionales no son servicios públicos en el sentido restrictivo que señala la LOCBGAE, ni tampoco –como se sabe- se el aplican las disposiciones del título II de la misma ley (Art.18 LOCBGAE). Pantoja Bauzá, Rolando. “Los Gobiernos Regionales ¿son servicios públicos?”

⁴⁶ Ver, en este sentido STC 155/1992, especialmente considerando 3º, 13 y 14.

⁴⁷ “Una gran Reforma con Criterio de Estado”, Alvaro García, Ministro Secretario General de la Presidencia, **Diario El Mercurio**, miércoles 25 de julio de 2001.

No obstante, esta fórmula ya la descartamos previamente, ya que presenta como objeción esencial una falta de flexibilidad para los Gobiernos Regionales en la estructuración de sus servicios públicos, de acuerdo a las necesidades de cada región, plasmada en la estrategia regional de desarrollo correspondiente. Esto implica una rigidización poco deseable en la estructuración de estos nuevos servicios públicos.

2) Una segunda alternativa, bastante más aceptable, sería radicar esta atribución de organizar o definir la estructura interna de cada uno de los SPR en cada Gobierno Regional, consagrándose en la LOCGAR una habilitación legal expresa al respecto. Ahora bien, esta autorización podría estar entregada al GORE en su conjunto, con participación del Ejecutivo y del Consejo Regional, sólo al Ejecutivo, en cuanto jefe superior de los servicios administrativos del GORE, o a cada director del SPR.

En el primer caso, la forma organizativa estaría dada por un reglamento regional, en cuya elaboración participarían el Ejecutivo y el Consejo, de acuerdo a las reglas generales establecidas en la actual LOCGAR. Esto supondría un consenso básico entre los órganos políticos superiores del Gobierno Regional en la definición orgánica de estos servicios públicos.

Otra posibilidad sería entregar esta materia al Ejecutivo del Gobierno Regional, para que a través de un decreto o resolución administrativa definiera la organización interna de cada SPR, de acuerdo a la definición de las políticas y planes regionales para ese período de gobierno. Esto dejaría una libertad más amplia al Ejecutivo del Gobierno Regional para diseñar sus equipos de trabajo, de acuerdo a su estrategia de gobierno.

Por último, esta definición podría quedar entregada al director de cada uno de los SPR, en la medida que es éste el que deberá desarrollar la gestión administrativa regional, de acuerdo a las definiciones de políticas, planes y programas por parte del Gobierno Regional. Sin embargo, el inconveniente mayor estaría dado por la discrecionalidad que se le otorgaría a cada director de servicio y a la falta de dirección política de los órganos superiores del Gobierno Regional de estas organizaciones claves en la satisfacciones de las necesidades de la comunidad regional.

A nuestro entender, la fórmula más aceptable sería establecer en la LOCGAR una habilitación al Gobierno Regional, para que a través de un reglamento pueda establecer la organización interna de cada SPR, previamente definidos en su número máximo y denominación por la ley. De este modo, no sería necesario además una reforma constitucional en la materia, ya que no se daría una libertad absoluta de configuración orgánica a los Gobiernos Regionales, sino un desarrollo de la estructura básica definida por el legislador.

b) Planta de personal

b.1. Definición de la planta.

La planta de estos SPR debiera estar constituida, por imperativo constitucional y legal (Art.38 y 62 CPR), por un número determinado de funcionarios públicos sometidos a unas reglas comunes. Esta debiera ser una planta funcionaria estable, constituida por un número definido por ley de funcionarios de planta para cada uno de los SPR que se creen en cada Gobierno Regional o bien un número variable, pero cuya definición administrativa estará condicionada por autorizaciones presupuestarias del legislador para crear los mismos. Evidentemente, esta planta sería sin perjuicio de los funcionarios a contrata que establezca el servicio, con las limitaciones legales generales que establece el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Públicos (Art.9 Ley N° 18.834).

Un aspecto importante a destacar, es que el carácter descentralizado o desconcentrado de los SPR que se creen va a tener incidencia en estructuración de la planta de éstos, ya que si se opta por la primera alternativa, cada SPR personificado tendrá su planta específica, no pudiendo existir movilidad de funcionarios de una planta a otra, ya que serán personas jurídicas distintas. En

cambio, si se opta por SPR desconcentrados, amparados por una misma persona jurídica, del propio Gobierno Regional o de un SPR único, esta movilidad podrá operar, en el marco de la persona jurídica que le dé cobertura.

b.2. Régimen jurídico de los funcionarios.

En cuanto al régimen jurídico de los funcionarios, éstos, teóricamente, podrían estar sometidos a un régimen laboral o a un estatuto funcionario propio o el general de los funcionarios públicos. En el primer caso, se optaría por un sistema similar al que rige actualmente al Secretario ejecutivo del Consejo Regional (Art.43 LOCGAR), lo que constituye una excepción al sistema de contratación en la Administración Pública.

Una segunda alternativa estaría dada por el sometimiento de estos funcionarios a un régimen estatutario propiamente tal, que podría estar configurado un estatuto especial para los funcionarios de la Administración Regional, algo parecido a lo establecido para los funcionarios municipales, o bien optar por aplicarle el Estatuto Administrativo general de la Ley N°18834, opción que opera actualmente para los funcionarios administrativos del Gobierno Regional (Art.27 LOCGAR). Esta última alternativa parece la más conveniente, ya que evita generar diferencias artificiales con el resto de los funcionarios de la Administración del Estado que hagan imposible el traspaso de algunos de éstos a la Administración Regional y es más coherente con el sistema ya vigentes para los actuales funcionarios del Gobierno Regional. Obviamente ello no impide establecer algunas reglas especiales a los funcionarios regionales que hagan excepción al régimen general del Estatuto Administrativo, de acuerdo a las necesidades y características orgánicas de estos SPR.

b.3. Mecanismos de provisión de estos cargos.

Estos nuevos cargos en la Administración Regional se podría proveer de distintas formas. Por lo pronto, a través de nuevas contrataciones en la Administración del Estado, aumentando la planta de funcionarios públicos totales en el país, o bien mediante el sistema de traspasos de funcionarios provenientes de otros organismos o servicios públicos de carácter nacional o comunal. De acuerdo a las políticas generales del Estado que se han venido siguiendo en los últimos años, pareciera que la fórmula más viable, es privilegiar el sistema de traspasos, recurriéndose al mecanismo de nuevas contrataciones sólo en el caso que el primero no fuera suficiente para proveer los cargos creados en los SPR respectivos.

En esta política de traspasos deberán observarse algunos principios básicos para su operativa, como definir los cargos concretos de la Administración nacional a traspasar en relación a las materias entregadas a los SPR que se crean, a las atribuciones específicas que se le entregan y a las necesidades de la región. Esto generará, consecuentemente, una supresión automática de los cargos vacantes en la Administración Nacional, ya que su traspaso obedeció precisamente a la asunción por parte de la Administración Regional de esas mismas tareas.

b.4. Modalidades de traspaso.

En cuanto a las modalidades de traspaso, teóricamente se podría optar por un sistema obligatorio impositivo, similar al utilizado en 1980 por el gobierno militar para traspasar a los profesores desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, o bien utilizar un mecanismo parecido al establecido en la Ley N° 19.379 que fija Plantas de Personal de los Servicios Administrativos de los Gobiernos Regionales, es decir, reconociendo un derecho de opción de los funcionarios designados por la autoridad para ser traspasado a los nuevos servicios regionales.

En este contexto, pareciera ser lo más adecuado utilizar el mecanismo establecido en la Ley N° 19.379 (Art.3°), reconociéndole a los funcionarios una opción legal de traspaso, jubilación o retiro con indemnización, con las restricciones y modalidades que en la misma ley se establece. En el caso que opten por el traspaso, deberán respetarse todos los derechos, beneficios y asignaciones

de que gozaban a ese momento, sin perjuicio de ir adaptando progresivamente los mismos, a los nuevos funcionarios que se incorporen a los SPR.

Una cuestión importante en esta materia, es establecer en la ley respectiva ciertas autorizaciones a los Gobiernos Regionales para flexibilizar los beneficios y asignaciones que pueden entregar a sus funcionarios, de acuerdo a los requerimientos de cada región. De este modo, los nuevos funcionarios de los SPR podrían optar a beneficios distintos o adicionales a los previstos en el Estatuto Administrativo de los funcionarios públicos, que se adecuan de mejor forma a su propia realidad.

Desde la perspectiva de los derechos funcionarios, la ley de traspaso deberá resguardar que los funcionarios traspasados sean los más idóneos, exigiéndose una calificación en lista N°1 en los dos últimos años inmediatamente anteriores a que se haga efectivo el traspaso. Esto con el propósito de no generar traspasos de funcionarios de bajo rendimiento hacia los niveles regionales.

c) Aspectos presupuestarios

La naturaleza desconcentrada o descentralizada de los SPR en gestación determina ciertas opciones y modalidades que deben ser prospectadas con mayor detalle más adelante, por lo que aquí se entregan sólo algunas consideraciones de carácter general.

c.1. Servicios descentralizados o desconcentrados.

La normativa, especialmente la ley de Presupuestos del Sector Público, señala claras diferencias entre la institucionalidad descentralizada y la desconcentrada. En primer lugar, en el caso de los servicios de carácter descentralizado, en tanto poseedores de personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto propio, aparecen con asignaciones específicas en la Ley de Presupuestos, la que entrega el detalle de la clasificación de ingresos y gastos para cada uno de ellos. Así, por ejemplo, bajo el Ministerio de Agricultura aparecen identificados la Subsecretaría, ODEPA, INDAP, CONAF y el SAG. Algo similar ocurre con los Servicios de Salud o los SERVIU.

En cambio, en el caso de los servicios públicos de carácter desconcentrado, estos operan bajo la asignación presupuestaria del ministerio o servicio específico al cual pertenecen. Es el caso de las Secretarías Regionales Ministeriales, órganos administrativos desconcentrados territorialmente, que operan al amparo de la personalidad jurídica, del presupuesto y patrimonio de su ministerio.

Lo anterior es relevante para la definición jurídica que se realice de los SPR, ya que las asignaciones presupuestarias para éstos en exclusiva o en el marco de una asignación general para el Gobierno Regional respectivo, va a depender de la naturaleza jurídica de aquellos.

c.2. Flexibilidad presupuestaria.

Esta materia también estará determinada por la naturaleza jurídica de los SPR, lo que incidirá en la mayor o menor flexibilidad en el uso de los recursos institucionales, como son personal, infraestructura, dotación de vehículos y, especialmente, de recursos de funcionamiento e inversión. Así, en el caso de los SPR descentralizados, los recursos presupuestarios son asignados al servicio específico, único por región o diferenciado por materia, según se opte, para el cumplimiento de competencias o programas predeterminados en la propia Ley de Presupuestos. Por lo mismo, son ellos los llamados a presentar y defender sus requerimientos presupuestarios ante las autoridades nacionales –Poder Ejecutivo y Parlamento-, sin perjuicio del acompañamiento del Ministerio o autoridad sectorial con la cual se relacionan.

En el caso que se opte por el modelo de SPR desconcentrados, éstos satisfacen sus necesidades presupuestarias a través de la institución mayor a la que pertenecen –en este caso cada Gobierno Regional-, el que recibe los recursos vía ley de presupuestos, la que detalla los destinos de los

ingresos y destinos de tales recursos. En consecuencia, así como en este último caso el GORE es el que debe justificar y hacer las rendiciones del uso de los recursos que se le han asignado, también dispone de libertad para asignar a cada una de sus unidades desconcentradas recursos en función de las tareas encomendadas y realizar los ajustes y traspasos que estime conveniente.

c.3. Modelo de cálculo asignación presupuestaria de los SPR.

Probablemente uno de los temas más complejos de la creación de SPR se refiera al modelo de cálculo de los presupuestos de éstos, vinculados a las atribuciones o responsabilidades operativas que se les transfieran. Teóricamente hay varias preguntas o formas para aproximarse al tema. Una consiste en establecer el costo total del cumplimiento de esa atribución o responsabilidad antes de su transferencia o de la satisfacción media de la necesidad colectiva que pretende cubrir el SPR específico. Otra es determinar el volumen de recursos en relación al costo actual del servicio por cada habitante, estableciendo mecanismos de corrección temporal, en relación a los ajustes que se hagan de éstos, los nuevos costos que se generan por la prestación de los mismos o los requerimientos adicionales por una mejora en la prestación de los mismos. A esto hay que agregarle los costos en que se incurrirá durante el período de traslado de esa responsabilidad, cautelando evitar una pérdida de tensión en la prestación del servicio.

Simplificando el análisis, puede establecerse para cada competencia o responsabilidad un determinado número de beneficiarios y un costo general, del cual fluye un costo de servicio por habitante o beneficiario. Este fue el esquema que se usó en los traspasos de los servicios de salud primaria y educación básica y media a los municipios que, grosso modo, generaron un volumen de transferencia per cápita con algunos matices, como por ejemplo, según el tipo de educación ofrecida en los establecimientos: especial, rural, técnica, etc.-.

Los componentes del costo corresponden predominantemente a los siguientes ítems:

- Remuneraciones
- Compra de servicios
- Suministro y materiales
- Infraestructura, muebles, equipamiento, vehículos y otros.
- Administración de capital o fondos de transferencia.⁴⁸

En el caso chileno existen dos complejidades a considerar. En primer lugar, que la mayor parte de los financiamientos de los servicios, cuyas atribuciones alimentarían a los SPR a crear, corresponden a programas o modalidades de financiamiento de las actividades institucionales que se crean anualmente por las leyes de presupuestos. En consecuencia, es una base de cálculo extremadamente compleja y frágil para calcular los recursos asociadas al traspaso de atribuciones a los SPR. Lo anterior tiende también a dificultar la estimación del volumen y características del personal y otros recursos institucionales vinculados a determinadas labores.

La segunda complejidad se refiere a la múltiple concurrencia de servicios públicos, programas y fondos que ocurren en numerosas áreas de la gestión pública. La existencia de funciones y atribuciones exclusivas habría significado una facilidad para el cálculo de los recursos y, en general, de la transferencia de competencias a los nuevos SPR. Incluso en áreas aparentemente más ordenadas, como salud y educación, las responsabilidades compartidas u optativas que en ellas existen es fuente generadora de algunos problemas, como por ejemplo en el área de construcción y mantención de infraestructura, equipamiento, etc.-.

c.4. Mecanismo de corrección, actualización o revisión de traspasos.

El traspaso de competencias, particularmente aquellas que se reflejan en prestaciones o servicios específicos y de alta sensibilidad social, debe ir acompañada de mecanismos preestablecidos,

⁴⁸ Esto último se refiere a situaciones particulares como es el caso de competencias vinculadas con el financiamiento de capitales de riesgo, créditos rotatorios y otros muy propios de servicios vinculados al fomento productivo.

claros, transparentes y equitativos para la proyección temporal de los recursos que deben ser aportados desde el nivel central a cada Gobierno Regional, en primer lugar, y luego, de éstos a los SPR a cargo de las responsabilidades específicas. En algunos casos puede aplicarse el criterio de costo por habitante servido y las correspondientes actualizaciones según IPC u otra modalidad general de reajustabilidad. En otros puede vincularse con los costos que servicios parecidos o comparables se dan en el sector privado. Sin embargo, para evitar poblar la discusión de situaciones específicas y recurrentemente, se deben establecer mecanismos de reajustabilidad automáticos que operen por un determinado período y momentos de revisión de las bases generales que los sustentan.

Existen numerosos mecanismos generales y específicos que pueden servir de ejemplo, en sus aspectos positivos y negativos. En los primeros están los mecanismos de redistribución del Fondo Común Municipal y del FNDP. En los segundos otros aplicados en los servicios de salud, educación, mantención de caminos secundarios, etc.

V. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS⁴⁹

La forma más simple de aproximarse al tema consiste en identificar los grados de obligatoriedad que el sistema adoptado establece para el transfiriente como para el receptor, de lo cual surgen distintos mecanismos teóricamente factibles.^{50 / 51} Naturalmente, el análisis hace abstracción de la modalidad jurídica con que se ejecuten las transferencias, aspecto que ha sido revisado en capítulos anteriores.

Convenios de Transferencia de Competencia

Expresan la voluntad mutua, de ambos actores para transferir responsabilidades a una entidad constituida en forma autónoma. Esta modalidad puede darse en situaciones de deterioro incipiente o relativo de la legitimidad técnico-política de la administración central y un creciente reconocimiento de las capacidades de las entidades de carácter descentralizado.

Entre las ventajas de esta modalidad estaría: que se produce una efectiva negociación entre partes donde teóricamente ambas procuran la mejor solución para el sistema; que el ente receptor es el que evalúa y decide sobre cual es su efectiva capacidad de gestión; que permite al transfiriente evaluar las capacidades diferenciales de los potenciales receptores; y, entre otras, que las transferencias son adaptadas a cada receptor.

Entre las desventajas se destacan: que no todos los demandantes tienen igual peso para ser contrapartes e incorporados en una negociación de este tipo o que esta inevitablemente empezará por las regiones con mayor tamaño demográfico, económico o electoral; que la administración general del sistema puede desordenarse enormemente al existir una gran variedad de situaciones - matriz de actores/temas de transacción-; que la gran diversidad de transacciones puede afectar la necesaria simultaneidad entre el traspaso de responsabilidades y el de recursos; que la negociación caso a caso eleva los costos del proceso de transacción general entre el centro y las regiones; finalmente, que el proceso puede estancarse al basarse sólo en la voluntad de los actores.⁵²

Solicitud con Transferencia Obligada

Aquí se combina la decisión de un gobierno regional de solicitar una determinada competencia y la obligatoriedad del nivel central de acceder a ella. Es decir, el proceso está entregado a la iniciativa de uno de los actores el que define las materias que desea le sean traspasadas y, eventualmente, el calendario de ejecución de las mismas. Esto ocurre cuando la descentralización ocupa espacios prioritarios en la agenda política nacional, sea en presencia de una fuerte reivindicación política

⁴⁹ Hay consenso en los especialistas que la ley N°19.175 consagra un amplio campo de funciones a los Gobiernos Regionales y que la debilidad de esta norma se explica principalmente por que estas no están acompañadas de las correspondientes atribuciones. Siendo esto cierto, se ha preferido usar el concepto más genérico de transferencias de competencias, pues este incluye tanto funciones como atribuciones, reconociendo la factibilidad que, en algunas áreas, los Gobiernos Regionales requieran se les amplíe el campo de funciones con que cuentan hoy día.

⁵⁰ El análisis se hace en el marco de un proceso que busca ordenar la transferencia desde el nivel central al regional y local. Sin embargo, también pueden darse casos donde es el nivel regional el que transfiere al nivel local o que el proceso sea a la inversa, es decir del municipio al Gobierno Regional y, eventualmente, de este al nivel nacional.

⁵¹ Jonás Frank: “**Descentralización de Competencias: Una Propuesta para el Ecuador**”. Cooperación Técnica Alemana, Quito 2000. El análisis de las alternativas que siguen se ha basado principalmente en la sistematización aportada en este documento.

⁵² En el caso chileno son excepcionales los intentos de Gobiernos Regionales por solicitar la transferencia de competencias, de acuerdo al artículo 67 de la LOCGAR, lo que ha sido atribuido a la dificultad de los Consejos y, especialmente, de los Intendentes Regionales de exponerse a una negociación, que anticipan negativa, con autoridades sectoriales nacionales (Ministerios y Servicios Públicos) en un tema en el cual el Gobierno Central no ha mostrado una disposición clara. El tema se actualizó con la decisión reciente del Gobierno Central de apoyar con mayores facultades ejecutivas a los Intendentes de las regiones donde los niveles de pobreza, además de ser agudos, evidencian un estancamiento en su superación.

electoral de las comunidades regionales o locales; cuando la gestión pública central se encuentra fuertemente cuestionada –ineficiencia, corrupción u otras-; o bien cuando la población explicita una mayor confianza en las capacidades políticas, técnicas o una mayor responsabilidad en el ejercicio de la función pública de las administraciones descentralizadas que de las centrales.

Entre los aspectos positivos está el que: el interés del receptor es el elemento principal; que este adapta la gestión de la competencia transferida a su realidad específica; y que, por situar claramente la decisión en los organismos demandantes, en este caso el Gobierno Regional, estimula un debate amplio –autoridades políticas, estamentos técnicos, organizaciones e instituciones locales- sobre las consecuencias del paso a dar y las ventajas que ello representa para la conducción regional del desarrollo.

Sus desventajas apuntan a que: no se evalúa la capacidad de gestión efectiva del receptor y todo queda entregado a la responsabilidad con que este asuma el desafío; se puede dar un cierto desorden administrativo por la cantidad de actores y el número teórico de transferencias factibles que deban realizarse simultáneamente; finalmente, los costos generales para el sistema por el conjunto de transacciones específicas que se pueden producir es muy alto.

Negociaciones Sectoriales

Es parecida a los convenios, pues considera la voluntad de ambos actores, sin embargo la lógica predominante es la sectorial más que la territorial, es decir, son autoridades sectoriales –del nivel central y regional- quienes llevan a adelante las negociaciones más que las autoridades políticas propiamente tales. Esta alternativa puede darse en aquellos contextos en que más que una demanda política generalizada de descentralización, lo que existe es un debate de carácter más técnico y circunscrito a algunas áreas de la gestión pública, como por ejemplo los programas sociales o la infraestructura productiva. Una forma de implementar esta modalidad es que el o los organismos sectoriales nacionales ofrezcan paquetes de atribuciones con los correspondientes recursos vinculados a ellas.

Su principal ventaja es que permite una mejor estructuración administrativa de los sectores en el nivel que recibe las transferencias; garantiza en el conjunto de organismos receptores cierta homogeneidad administrativa, lo que reduce costos y facilita la coordinación subsistente con el nivel central; y, como se indicó, toma en cuenta el interés de las partes y ofrece una mayor transparencia sobre los temas en negociación.

Su principal desventaja estriba en que al depender principalmente en el interés de las partes, el proceso puede estacarse por la inexistencia de consensos y la ausencia de mecanismos para resolverlos; asimismo, otorga un mayor protagonismo a los actores sectoriales técnicos que a los políticos, lo que también reduciría la participación de la comunidad en su debate.

Propuesta del Gobierno Central

Esta situación ocurre en aquellos casos en que es el Gobierno Central el principal actor interesado en impulsar la transferencia de competencias. Se operativiza con una o varias ofertas de transferencia de competencias donde cada una contiene condiciones claras para los gobiernos regionales receptores.⁵³ Es la respuesta frecuente de las autoridades centrales a contextos políticos que exigen avances efectivos en materia de descentralización.

⁵³ En el caso chileno, la municipalización de la salud y educación constituyen un ejemplo de doble distorsión de esta modalidad. En primer lugar, un gobierno central interesado en desprenderse de la administración de servicios económica, política y socialmente complejos, por el contexto en que se dio, materializa esta decisión sin negociación posible, pues este impuso condiciones al ente receptor –municipios- pero también por la alteración de las condiciones con que se acordaron tales traspasos, lo que implicó para los municipios déficits no previstos al momento de las transferencias.

Entre los aspectos positivos está: que se toma en cuenta el interés del receptor, que puede elegir si tomar o no las transferencias ofrecidas y, cuando existen varias alternativas, que alternativa elegir; incorpora el interés del transfiriente, lo que le permite racionalizar su oferta; se generan condiciones más transparentes sobre los recursos y otras condiciones que acompañan la transferencia de competencia y que, en lo sustancial, den garantías al organismo receptor –en este caso el Gobierno Regional- que no habrán o surgirán inconvenientes en la administración futura de las responsabilidades traspasadas, que den lugar a problemas o déficits no explicitados en la negociación.

Lo complicado de esta alternativa se refiere a que podría desconocer o no considerar - eventualmente por temor a desafiar la sensibilidad política regional- la evaluación de las capacidades de gestión del receptor; no incorpora la especificidad de los gobiernos regionales receptores y sus intereses particulares; y, dependiendo de la diversidad o amplitud de la oferta que se haga, podría dar lugar a altos costos generales de transacción y producir cierta dispersión - aunque más acotada que en los casos anteriores-.

Obligatoriedad para el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales

Es el caso de transferencias homogéneas y obligatorias para todos los actores considerados y que en muchos casos se intenta aplicarlas en forma simultánea. Tiende a ocurrir en situaciones políticas especiales donde la iniciativa la adoptan organizaciones políticas o el Parlamento más que el poder ejecutivo.

Se han mencionado como beneficios: que se genera homogeneidad administrativa, evitando la imagen de regiones de primera y segunda clase; por economías de escala se reducen los costos de diseño y de coordinación en su ejecución; el proceso cuenta con condiciones políticas explícitas para avanzar, lo que reduce la resistencia y vetos de la burocracia central afectada por la pérdida de poder; hay menores costos de transacción.

Como elementos negativos está: el que no considera las capacidades diferenciales de los receptores; ignora los intereses y voluntad de las regiones; dependiendo de la magnitud de las transferencias, puede haber una caída de tensión en el funcionamiento general del sistema político-administrativo y un fuerte impacto presupuestario.

Combinación de Transferencia Básicas con Convenio

Aquí se combina un conjunto de transferencias homogéneas y obligatorias para todos los Gobiernos Regionales y un proceso de negociación que pueda extender ese “paquete mínimo” a otros temas no cubiertos por este. Esta situación ocurre cuando las autoridades políticas nacionales han asumido la conveniencia de profundizar la descentralización, en un sentido amplio, y cuando las comunidades y Gobiernos Regionales tienen disposición, y han expresado su voluntad y capacidad para asumir mayores responsabilidades

Tiene numerosas ventajas: mezcla uniformidad con flexibilidad; puede reducir la dispersión administrativa; incorpora el interés diferenciado de los requirientes; tiene costos bajos de transacción.

Entre sus desventajas está: la dificultad de consensuar la definición del paquete básico de transferencias, que recojan los intereses de todos o la mayor parte de los Gobiernos Regionales y de los servicios centrales; la tendencia a limitar las transferencias a lo mínimo, acudiendo a criterios de gradualidad, situaciones piloto u otras explicaciones similares; el impacto presupuestario en caso que la parte flexible de la negociación genere dispersión temática o implique demasiadas áreas consideradas simultáneamente a ser transferidas, etc.

VI. SERVICIO PÚBLICO DE FOMENTO PRODUCTIVO REGIÓN DE LOS LAGOS

6.1 Fundamentos

La Estrategia de Desarrollo y la Vocación Productiva

La Región de Los Lagos⁵⁴ es, simultáneamente, una de las de mayor riqueza y de mayor pobreza a nivel nacional. Rica por su variada dotación de recursos naturales, la extensión de su paisaje, la existencia de importantes centros de docencia e investigación científico-tecnológica, el volumen y juventud de su población, su privilegiada ubicación respecto de otras regiones; la inminencia de su de integración con Argentina y las perspectivas que le prometen sus potenciales de desarrollo. Es una región pobre si se consideran los principales indicadores sociales -salud, educación y vivienda- los datos de indigencia y los niveles de ingreso promedio de su población, especialmente su mundo rural. Y tiene importantes desigualdades intrarregionales y con el resto del país.⁵⁵

La economía regional se concentra en productos con alta demanda externa y basada en la explotación de sus recursos naturales. En torno a ellos se ha desarrollado la actividad industrial, servicios y comercio. Destaca el sector turístico por sus flujos crecientes de visitantes, su distribución en varios meses del año y por las auspiciosas posibilidades de desarrollo que se preveen en el sector. La industria tradicional ha sido renovada con el dinamismo de sus sectores pesqueros, acuícolas y forestal. En tanto el sector agropecuario busca su expansión a través de nuevos cultivos y productos, tecnologías y nuevos mercados. Finalmente se observa un creciente desarrollo de la investigación científica y tecnológica, aplicada a los desafíos locales y respaldada en la convergencia del sector pública, privado y los centros universitarios.⁵⁶

La Estrategia Regional de Desarrollo, si bien busca un tratamiento equilibrado de los diversos temas y ámbitos, enfatiza la importancia de avanzar en aspectos vinculados directa e indirectamente al crecimiento económico.⁵⁷ Algunos son los siguientes:

- Fortalecimiento de los sectores rurales (35% de la población regional, mayores niveles de pobreza y afectada por fuertes flujos emigratorios)
- Gestión de los recursos naturales y paisajísticos (producción limpia, preservando los principales ecosistemas y su biodiversidad y compatibilizando la demanda por usos alternativos)⁵⁸
- Desarrollo del turismo especialmente el de carácter ecológico y romper estacionalidad.

⁵⁴ **Panorama Económico y Social Las Regiones de Chile 1990 – 1999.** Instituto Nacional de Estadística, Santiago, 2001. Su población es de 1.050.000 habitantes y ocupa una superficie de 67.000 kms², representando el 7% y el 15.7 del total nacional respectivamente. El porcentaje de población pobre en 1998 (29.4%) y de población indigente (8.7%) superaban en cerca de un 50% a los promedios nacionales (21.7 y 5.6%, respectivamente), lo que la sitúa entre las 3 más bajas del país.

⁵⁵ **Evolución de la Actividad Económica Regional 1985 – 1996,** Documentos Mideplan Serie Regional, 1998. En la última década la economía regional tuvo un crecimiento inferior al nacional, por lo que su participación en el PIB nacional regionalizado bajó del 4.19% en 1990 a 3.94% en 1996. Considerando los datos de población, el PIB por habitante representa, a fines de la década pasada el 58% respecto del promedio nacional, el segundo más bajo y sólo superado por la región de la Araucanía. Mayores antecedentes en los Informes de Competitividad de las Regiones Chilenas, elaborados por SUBDERE, y en Luis Riffo: Crecimiento y Disparidades Regionales en Chile: Una Visión de Largo Plazo. **Revista Estadística y Economía,** Segundo Semestre, 1999.

⁵⁶ Panorama ... Op.cit.: La estructura sectorial del PIB indica que la agricultura aporta el 17.5%; pesca 14.6%; industria 13.6%; comercio 14.3%, constituyéndose en los pilares de la economía local. En cuanto a empleo, la agricultura concentra el 30%; luego servicios comunales sociales y personales con 27%, el comercio, incluyendo turismo, con 15% e industria manufacturera con 13%, cifras aproximadas.

⁵⁷ **Estrategia de Desarrollo Región de Los Lagos 2000.** Gobierno Regional de los Lagos - Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, Puerto Montt, 2000.

⁵⁸ Una de las fuentes de conflicto por el uso de los recursos naturales se da entre el desarrollo turístico y la acuicultura – producción de salmones, especialmente- que compiten por el destino productivo de lagos y bordes marinos.

- Atracción de inversiones privadas, apertura de nuevos mercados y globalización de relaciones económicas.
- Mejoramiento del capital humano (educación media y técnica, capacitación, salud, etc.)
- Asociativismo, encadenamientos productivos y consolidación de la pequeña y mediana empresa.
- Desarrollo tecnológico (investigación y transferencia), diversificación y reconversión de los sectores tradicionales: pesca, agropecuario y forestal.
- Ampliación del transporte y de infraestructura directa e indirectamente productiva.
- Mejoramiento de servicios de apoyo al sector productivo
- Integración productiva de las zonas aisladas
- Gestión Pública (descentralizar y desconcentrar, mejorar atención usuario, etc.).

Gestión Pública del Desarrollo Económico: Actores y Dificultades

En la región de Los Lagos se presentan con singular claridad numerosos de los problemas que muestra hoy día la acción de los ministerios y servicios públicos de carácter nacional operando en el área productiva. Las principales dificultades son:

- El área del Fomento Productivo es el que muestra una menor desconcentración y, especialmente, descentralización dentro del conjunto de la acción estatal. Lo que significa un escaso rol de los entes descentralizados, como son el Gobierno Regional y los municipios, y bajos niveles de autonomía operativa en los servicios nacionales desconcentrados. Este es un fenómeno que se reproduce de manera similar en todas las regiones.⁵⁹
- Una segunda dificultad, derivada de la primera, es la multiplicidad de instancias públicas que directamente e indirectamente participan en la promoción del desarrollo económico en cada territorio. Tal diversidad se amplifica cuando se consideran los programas y líneas de trabajo que cada una realiza. Los informes sobre Metas Regionales grafican esta tremenda dispersión de iniciativas dando lugar a: duplicidades, superposiciones, acciones contradictorias y, en general, un serio problema de coordinación entre los propios órganos desconcentrados y con el gobierno regional y los municipios.⁶⁰ Las estrategias regionales de desarrollo, por su generalidad, no terminan por dar una orientación al tema, y la inexistencia de políticas regionales explícitas en fomento productivo completan el cuadro de insuficiente armonía, y sentido de las prioridades, lo que afecta el uso eficiente de los recursos.
- La discontinuidad, fragmentación, –ventanillas múltiples- y dificultades de coordinación en el fomento productivo regional genera a su vez dos problemas adicionales para la región: impide desarrollar programas o proyectos de envergadura sobre problemas de carácter estructural en la región; dificulta la articulación con los actores privados y sus gremios, con centros de ciencia y tecnología, universidades y otras entidades, como también con la ciudadanía en general.⁶¹

⁵⁹ Es innecesario reiterar los diagnósticos que sobre esto se han realizado en el Ministerio de Economía, en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, como también estudios de otros organismos internacionales –como el Programa CEPAL-GTZ-, centros académicos y especialistas. Sin embargo, si se desea revisar un estudio más reciente véase: **María Alejandra Azócar Santoro**: La Institucionalidad Regional y la Política de Desarrollo Productivo de las Regiones. El Caso de la Región de Valparaíso. Universidad De Chile Facultad De Ciencias Físicas Y Matemáticas, Departamento De Ingeniería Industrial, Memoria para Optar al Grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Noviembre de 2000, Santiago

⁶⁰ Antecedentes de detalle sobre esto se encuentran en los informes de metas –formulación y evaluación- que ha elaborado el Gobierno Regional de los Lagos, y que a nivel central han sido sistematizados por la Secretaría General de la Presidencia. Las Metas Regionales fueron elaboradas y evaluadas desde 1995 a 1999 último año en que se realizó este importante ejercicio. La región ha organizado sus metas según siete (7) grandes programas, como superación de la pobreza, educación y salud, etc., siendo uno de ellos el Programa de Fomento Productivo. Este último ha tenido cada año alrededor de 50 metas específicas, a las que habría que sumar otras tantas acciones que por diversas razones no fueron incluidas en los documentos definitivos.

⁶¹ Como lo muestra la experiencia de las Metas Regionales, una de las características del esquema institucional-presupuestario es la relativa variabilidad de los instrumentos. En algunos casos los volúmenes de recursos que estos

- Los principales servicios y agencias estatales operando en la Región de Los Lagos, en los últimos años agrupados según las más importantes líneas de trabajo son los siguientes⁶²:

Financiamiento y promoción de inversiones: Banco Estado; CORFO Programas Propios y con Organismos Internacionales (BID, Banco Mundial, BIRF, etc.); FOSIS, INDAP, CONAF, Dirección de Riego, Comisión Nacional de Riego, CORFO.

Asistencia Técnica: MINAGRI, FOSIS, INDAP, SAG, INIA, CIREN, INFOR, SERNAPESCA, CONICYT, CONADIS, SERNATUR.

Capacitación Laboral: SENCE, INJ, SERNAM, INDAP, IFOP, SERCOTEC, FOSIS.

Fomento Exportador: IFOP, PROCHILE, SERCOTEC, Banco Estado, SERNATUR.

Infraestructura Productiva: Comisión Nacional de Energía, Bienes Nacionales, FOSIS.

- Según los sectores productivos, los organismos estatales más importantes trabajando en ellos son:

Sector Agropecuario:	INDAP, SAG, INIA, CONAF, INFOR, CIREN, CORFO, FOSIS
Sector Forestal:	MINAGRI, CONAF, INFOR, CIREN, SAG, INDAP, FOSIS.
Sector Pesquero:	IFOP, CORFO, SERNAPESCA, FOSIS.
Sector Manufacturero:	SERCOTEC, Banco Estado, FOSIS.
Sector Turismo:	SERNATUR, CORFO, Bienes Nacionales, SERCOTEC, CONAF, FOSIS.

presentan pueden crecer o disminuir notablemente en un breve período de años; asimismo pueden sufrir importantes modificaciones en sus grupos destinatarios o en sus modalidades de trabajo; y también puede ocurrir que algunos de estos no se presenten en todas las regiones o bien pueden no presentarse en ellas por algunos períodos. Lo anterior genera oscilaciones o situaciones de discontinuidad, en general, negativas para impulsar procesos sostenidos de desarrollo económico.

⁶² En la Región de Los Lagos, como en otras, las Secretarías Regionales Ministeriales, aparecen realizando también actividades de carácter operativo y/o similares a las que ejecutan los servicios que de ellas dependen. Asimismo, hay que agregar algunas acciones de apoyo directo e indirecto al desarrollo económico que realizan las SERPLAC, INE y otros. Naturalmente, en la consideración de los servicios públicos nacionales que pueden traspasar atribuciones y los recursos correspondientes al Servicio Público Regional de Fomento Productivo se han excluido aquellos abocados primordialmente a labores de fiscalización, no obstante que también en su accionar incorporan actividades que perfectamente pudieran ser incluidas en las labores regulares de los Gobiernos Regionales, como es el caso de la Superintendencia de Energía y Combustible que, por ejemplo, realiza labores de investigación, difusión y capacitación sobre uso de la energía convencional o fuentes alternativas.

Cuadro 1.
Total de Recursos Humanos en Servicios Públicos
de Fomento Productivo en la Región de Los Lagos^{63,64}

Institución	Directivo	Profesional	Técnico	Adm Aux.	Total
FOSIS	1				
SERNAM	1	1	1	1	4
INJ	2			3	5
CONADIS	1	3	1	3	8
SERNATUR	1	10	1	3	15
SERNAPESCA	4	17	9	9	39
SERCOTEC	2	10		8	20
INDAP	10	52	48	68	178
CONAF	8	26	10	14	58
SAG	4	57	40	35	136
BIENES NACIONALES	4	18	3	17	42
SENCE	1	1	1	2	5
TOTAL	39	195	114	163	511
Gobierno Regional Los Lagos *	13	25	2	28	68

Aspectos Sociales, Políticos y Otras Consideraciones

Además de las anteriores, hay otros fundamentos para la conformación en un plazo breve de un Servicio Público que dependiendo del Gobierno Regional, asuma un rol preponderando en la promoción del desarrollo económico, en coherencia con las políticas del nivel nacional y las iniciativas de las administraciones municipales.

En primer lugar, los diversos sectores en que se basa la economía regional muestran, en su interior, una fuerte heterogeneidad en los niveles de desarrollo de los diversos agentes productivos que lo integran, dando lugar a circuitos productivos paralelos de muy desiguales características. Si se observa en cada uno de los sectores y subsectores –como por ejemplo, agricultura, industria, comercio y turismo- se observa un polo moderno, exportador, de alta tecnificación, con alta inversión por trabajador, generador de importantes retornos y condiciones laborales satisfactorias a nivel nacional,⁶⁵ un sector de carácter tradicional, orientado al mercado interno o regional, con baja inserción internacional, con unidades productivas de tamaño mediano a pequeño, tecnología atrasada, retornos económicos bajos e inestables y generador de condiciones laborales de regular

⁶³ Alejandra Azocar: “Los Recursos Humanos de la Administración Central y Regional”, Documento de Trabajo N.15, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1997. Esta información probablemente ha sufrido importantes variaciones en los últimos años, además que hay servicios que recién en ese tiempo empezaban a conformarse plenamente. En consecuencia, se ha incluido sólo a modo de referencia por no haberse encontrado ninguna otra más actual y completa.

⁶⁴ Los números incluyen el total de personas que trabajaban en tales servicios al año 1997 con grados mayores de estabilidad, por lo tanto se excluyeron aquellos que aparecen en la información original en situación a honorarios o en categoría “otro” que es definido como predominantemente obreros contratados a jornal. De los servicios incluidos en el listado hay 118 personas que aparecen asignados a CONAF y que corresponden principalmente cuadrillas de obreros creadas en los meses de verano para combatir incendios o realizar actividades estacionales. Se ha excluido el personal del Banco Estado, por razones obvias.

(*) El personal del Gobierno Regional de Los Lagos, que se muestra sólo a modo comparativo, constituye la dotación máxima establecida por la Ley de Plantas de Gobiernos Regionales.

⁶⁵ Panorama ... Op.cit.: El dinamismo de estas actividades es el que explica que la región tuvo un crecimiento anual de sus exportaciones de un 16.6% en el periodo 1990-99; mientras que el promedio nacional fue de sólo un 7.0%. Ello hizo que el aporte de la región a las exportaciones del país subiera del 2.98% a 6.48% en el mismo periodo.

calidad; finalmente, existe un sector vinculado principalmente al sector agrícola y pesquero, caracterizador por un mundo rural campesino o pescador, que engloba a las comunidades indígenas, de producción parcialmente destinada a mercados y parcialmente al autoconsumo, ausencia de técnicas productivas, retornos menguados y situaciones de autoexplotación laboral – trabajadores por cuenta propia, unidades familiares, etc.⁶⁶

La diversidad de sectores productivos y la heterogeneidad interna que los caracteriza, tensiona la capacidad de las políticas de fomento de responder con flexibilidad y sensibilidad en cada caso. La persistencia de estos problemas y su naturaleza intrínseca muestra que la política de desconcentración, llevada a cabo en años recientes, no ha significado un avance significativo, manteniéndose la necesidad de una descentralización real que concilie decisión regional efectiva e integración de las diversas líneas de trabajo que hoy operan paralelamente.

Segundo, La heterogeneidad económica genera fuertes presiones sobre los programas sociales y es fuente de recurrentes tensiones políticas. Una situación recurrente, que ejemplifica esto, son los conflictos entre los pescadores artesanales y la pesca industrial. Más recientemente ha aflorado el conflicto entre los grandes poderes compradores de lecho y los miles de medianos y pequeños ganaderos que las abastecen.

Ello explica que esta región mantiene elevadas tasas de emigración que afectan a sus mejores recursos humanos, en términos etarios y de calificación, lo que erosiona drásticamente los esfuerzos de desarrollo. El componente migratorio se explica principalmente los conflictos entre agentes productivos de mayor modernidad y capacidad económica respecto de productores tradicionales o cercanos a la subsistencia. Pero también por las deficientes condiciones de empleo e ingreso que les ofrece la región –con menores tasas de crecimiento económico y de más bajo ingreso per cápita-, y que beneficia a otras regiones del país, principalmente Magallanes, Biobío y Santiago, y también a las provincias vecinas de Argentina.

Tercero, el crecimiento económico acelerado que se ha producido en algunos sectores productivos regionales –pesca industrial y acuicultura, turismo e industria manufacturera- plantea la necesidad de organizar territorialmente la economía regional y cautelar la sustentabilidad de su desarrollo. Si bien Los Lagos tiene un territorio muy extenso y de gran riqueza, es también cierto que algunas de sus actividades productivas presentan dificultad para la coexistencia en territorios cercanos -uso turístico de lagos o desarrollo de la acuicultura, pesca artesanal e industrial-. También la urgencia de disponer y ejecutar una política de infraestructura que apoye al desarrollo económico, asegurando el mejor uso de los recursos de inversión disponibles –de elevado costo comparado con otras regiones- y la necesidad de conciliar la atención a las zonas más desarrolladas con las necesidades de las áreas rurales y aisladas.

Asimismo, la explotación no controlada de algunos recursos naturales –forestales, suelos y marinos- amenaza su deterioro permanente como fuente de riqueza futura. Sin embargo, esto requiere un abanico de acciones que no se agotan con los puros instrumentos económicos – normativa, fiscalización, subsidios-, sino que requiere la incorporación de variables sociales y culturales.

Estos puntos son fundamentos de gran fortaleza para justificar, en primer lugar, la creación de un servicio público regional de fomento productivo que concilie las políticas y programas dirigidos a cada uno de los sectores y subsectores productivos, e incorpore las características diversas de las unidades productivas que en cada uno de ellos conviven.

Pero también requiere que se de una respuesta similar en el área social. Sería un avance sólo parcial la coexistencia de un servicio público regional que integre y de coherencia interna a las

⁶⁶ Gonzalo Falabella: Los Cien Chiles. Mas Allá del País Promedio: Estudio Exploratorio. **Proyecto CEPAL-GTZ**, Santiago, 2000.

acciones en ese ámbito; si este simultáneamente debe buscar la conciliación de sus políticas y proyectos con una diversidad de organismos públicos nacionales operando en los temas sociales.

Cuarto, la necesidad de involucrar al conjunto de los actores regionales en la definición y ejecución de un proyecto de desarrollo económico que defina la vocación productiva que tendrá la región en algunos años más, las etapas que se requiere superar para ello, las líneas de trabajo a implementar y el rol que se espera cumplan cada uno de los actores. Uno de los desafíos es incorporar de manera definitiva a los centros académicos en el desarrollo económico; tanto en la formación y capacitación de capital humano, como en el desarrollo de ciencia y tecnología al servicio de las necesidades productivas locales. Otro, es la articulación de los programas de carácter nacional y regional con aquellos impulsados por los municipios. Esta es probablemente una de las regiones donde es mayor la sensibilidad del nivel comunal respecto de los problemas y desafíos productivos, como lo muestran las iniciativas impulsadas respecto del agroturismo, la Agenda Pactada de Valdivia, y otras iniciativas similares.

6.2 Organización

El diseño de un SPR de fomento productivo para la Décima Región de Los Lagos debe tomar como punto de partida el modelo general de encaje de este SPR en la organización de la Administración regional. En este contexto, el SPR –de acuerdo a lo planteado en las páginas precedentes-, sea que se plantee como un servicio desconcentrado que opera al interior del propio Gobierno Regional o sea que se estructure como un servicio descentralizado funcionalmente, en ambos casos, tendría una estructura administrativa similar, que estaría determinada por una relación de dependencia o tutela con el órgano ejecutivo del Gobierno Regional, la que se hace efectiva a través de la jefatura del SPR. Así, el jefe del servicio, se transforma en el responsable político-administrativo de la buena marcha del SPR ante las autoridades políticas regionales respectivas.

Bajo esta jefatura, debería considerarse una estructura horizontal departamentalizada, que recogiera las distintas actividades vinculadas al fomento productivo, ya sea por la materia específica en que intervienen o por la actividad material que desarrollen.

La primera solución supone estructurar el SPR de fomento productivo tomando como base las actividades o sectores en los que intervienen con sus programas de apoyo, de modo que al interior de la organización subsistiría la diversidad de sectores productivos que determinan la existencia de los servicios públicos a nivel nacional. Ello llevaría, inevitablemente, a la creación de SPR desestructurados y que sean una simple suma de programas por área de actividad (turismo, agricultura, ...).

La segunda alternativa, departamentalización por actividad material pública ejecutada, implicaría una definición de actividades profesionales, con prescindencia del sector material específico en que se desarrollan, lo que permitiría una mejor coordinación entre los distintos instrumentos de fomento productivo sectoriales, aprovechando las economías de escala que esto supone. Además, contribuiría a detectar las duplicidades de actividades o intervenciones públicas en las distintas materias, previniendo algunas deficiencias hoy detectadas como los subsidios cruzados o el bajo impacto de programas aislados y poco relacionados entre sí.

En este sentido, pareciera lo más adecuado sería optar por esta segunda alternativa, es decir, organizar las actividades del SPR de fomento productivo tomando como referencia los objetivos generales de actividad y no del sector en que se desarrollan los programas específicos, buscando así una mayor coordinación entre todos éstos. De este modo, el SPR de fomento productivo de la Región de Los Lagos debería considerar, a lo menos, los siguientes departamentos:

- ♦ Apertura de nuevos mercados y promoción de exportaciones
- ♦ Capacitación y formación de recursos humanos.

- ♦ Asistencia, transferencia tecnológica y diversificación productiva
- ♦ estudios, investigación, desarrollo científico tecnológico productivo.
- ♦ Fortalecimiento de la gestión empresarial y directiva.
- ♦ Financiamiento y atracción de nuevas inversiones para la región y
- ♦ Servicios de apoyo (Fiscalía, Administración y finanzas, Comunicación)

Una segunda cuestión a determinar es si al interior de cada departamento debe organizarse una estructura administrativa similar a lo dispuesto para los servicios públicos nacionales centralizados o descentralizados. De acuerdo a lo sostenido anteriormente, pareciera recomendable no rigidizar las estructuras administrativas internas de estos SPR, en la medida que las cargas de trabajo no son homogéneas en el tiempo y sus tareas pueden ir variando a lo largo del mismo. Además, ello no favorecería un enfoque más dinámico e integrador de las distintas actividades y programas desarrollados por el SPR respectivo. En este contexto, se sugiere una departamentalización básica del SPR de fomento productivo, pero con una amplia libertad para organizar los equipos de trabajo al interior de éstos, de acuerdo a las actividades y programas que desarrolle el servicio en cada momento.

6.3 Atribuciones, Servicios y Programas Considerados

Como ya se señaló, la creación de SPR no supone un traspaso en bloque de las atribuciones que desarrollan actualmente los servicios públicos nacionales o las divisiones o departamentos ministeriales. Tal solución sería contraproducente con los objetivos y metas modernizadores que el propio Gobierno ha propuesto, en la medida que, entre otras razones, desaprovecharía las economías de escala implícitas en ciertas actividades públicas. De este modo, nuestra propuesta es sólo transferir la aplicación de planes y programas con claro impacto regional y donde la cercanía del órgano administrativo al ciudadano constituya una ventaja innegable para la eficiencia y eficacia de la intervención administrativa.

Así, en el ámbito concreto del fomento productivo, las actividades específicas que deberá desempeñar el Servicio Público Regional de Fomento Productivo ya fueron señaladas con cierto detalle anteriormente al igual que las instituciones más relevantes presentes en la región.

En este contexto, los programas que deben transferirse a este nuevo Servicio Público Regional de Fomento Productivo son aquellos que impliquen la aplicación específica de las medidas de fomento en la región, pero sin transferir aquellas actividades que tienen relación con la definición de políticas globales del sector, elaboración de normas reglamentarias técnicas, estudios de los sectores productivos u otras de alcance general. Estas, como ya se señaló, deben seguir radicadas en órganos centrales nacionales o en las autoridades políticas regionales, según el caso, pero no encomendarse a los nuevos Servicios Públicos Regionales proyectados.

Sólo a modo de ejemplo, y considerando algunos servicios –CORFO, SENCE, SERCOTEC, FOSIS e INDAP-, los programas que debieran transferirse a este nuevo Servicio son los siguientes^{67 / 68}:

⁶⁷ Esta sección esta hecha como una enumeración a vía ejemplar y sobre la base de la información disponible en algunos textos de consulta e internet. Entre otros textos, se tuvo como referencia *Fomento de la pequeña producción*, MIDEPLAN, 1992; *Fuente y uso de recursos para el desarrollo regional*, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2000; Garrido Alvarez, Oscar y Rivera Mercado, Claudio. *Manual de Fondos Públicos para la presentación de proyectos*, CPU/Universidad de Los Lagos, 1998. Es importante insistir, que los programas que ejecutan los servicios públicos nacionales en cada región experimentan cambios importantes recurrentes expandiendo o reduciendo su volumen de recursos o definitivamente desapareciendo, decisiones que dependen de los compromisos con las fuentes de financiamiento que puedan tener algunos (Banco Mundial, BID u otros), decisiones de las autoridades nacionales y mucho menos de la opinión de las direcciones regionales.

⁶⁸ La determinación de los presupuestos que ejecuta cada servicio o programa en la región no fue posible obtenerla, en parte pues ella requeriría un estudio específico, como también por la inexistencia de una regionalización presupuestaria en la operatoria de los servicios nacionales.

Es interesante observar que sólo en estos cinco servicios públicos nacionales se ejecutan más de 50 programas de fomento productivo.

De CORFO⁶⁹

- ♦ Programas de apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico, especialmente aquellos relativos a estudios de preinversión para escalamiento productivo en proyectos de innovación, financiamiento para proyectos de innovación tecnológica y financiamiento para proyectos de transferencia tecnológica asociativa.
- ♦ Programas de apoyo al desarrollo productivo regional y de sectores emergentes en sectores geográficos deprimidos económicamente. En el caso de la Región de Los Lagos, afecta a las actividades económicas desarrolladas en la provincia de Palena, que cabe dentro de lo definido por zona Austral para estos efectos. Estos programas están relacionados con el incentivo para la compra de terrenos industriales, pago a la gestión de inversión, subsidio a la mano de obra contratada, subsidio a las primas de seguro de crédito y subsidio para facilitar al financiamiento de inversiones.
- ♦ Programas de apoyo al mejoramiento de la gestión empresarial, en particular los programas de apoyo a la gestión de empresas y el Fondo de asistencia técnica.
- ♦ Programas de apoyo al financiamiento, como son los relativos al financiamiento de inversiones de medianas y pequeñas empresas, financiamiento de operaciones de leasing para medianas y pequeñas empresas y financiamiento de insumos de producción y comercialización en el extranjero.

De SENCE

- ♦ Programas ordinario y extraordinario de becas.
- ♦ Programa de capacitación y experiencia laboral en empresas.
- ♦ Programa de aprendizaje alternado.
- ♦ Programa mujeres jefas de hogar.
- ♦ Capacitación y formación de mujeres rurales.
- ♦ Programa de capacitación laboral de jóvenes.
- ♦ Programa capacitación en gestión para las MYPES, urbanas y rurales.
- ♦ Programa de capacitación rural para el trabajo independiente.
- ♦ Programa capacitación campesina.
- ♦ Programa de capacitación en gestión para pequeños productores agrícolas.
- ♦ Programa de capacitación a distancia para pequeños agricultores.
- ♦ Programa de reinserción laboral.
- ♦ Programa de intermediación laboral.
- ♦ Programa de empresas. Capacitación ocupacional de empresas.
- ♦ Programa de empresas. Organismos técnicos intermedios reconocidos.
- ♦ Programa de contratos de aprendizaje.

De SERCOTEC

- ♦ Asistencia para el desarrollo empresarial: medianos y pequeños empresarios (Proyectos de Fomento PROFOS).
- ♦ Fondo de asistencia técnica (FAT-CORFO).
- ♦ Programa de asistencia técnica.

⁶⁹ CORFO ha tomado diversas iniciativas para promover el desarrollo económico de las regiones incluyendo la creación de programas, la articulación con gremios y organizaciones de productores y también avanzando hacia mayores niveles de desconcentración de su trabajo. Por ser la principal agencia estatal operando en el área y por ser la heredera de la tradición del Estado Desarrollista, de décadas pasadas, su tratamiento requiere una investigación más detallada.

De FOSIS

- ♦ Programa de formación para el trabajo, CHILE JOVEN.
- ♦ Programa nacional de apoyo a la microempresa.
- ♦ Programa de asistencia crediticia con bancos e instituciones financieras.
- ♦ Programa de apoyo al desarrollo productivo rural.
- ♦ Programa de generación de capacidades en localidades pobres "Entre Todos".
- ♦ Programa de apoyo productivo a discapacitados.
- ♦ Programa de apoyo al desarrollo pesquero artesanal

De INDAP

- ♦ Programa de transferencia tecnológica.
- ♦ Asesorías técnicas.
- ♦ Programa de asistencia crediticia.
- ♦ Fondo de desarrollo empresarial.
- ♦ Línea de habilitación para la creación de microempresas silvoagropecuarias.
- ♦ Plan de recuperación de productividad de suelos.
- ♦ Programa de comercialización y agroindustria.
- ♦ Programa de apoyo a las organizaciones campesinas.
- ♦ Servicio de desarrollo local en comunidades rurales pobres.
- ♦ Servicio de asesoría local.
- ♦ Servicio de asesoría a proyectos.
- ♦ Servicio de agronegocios, a través de sus distintos programas.
- ♦ Programa de riego campesino.
- ♦ Programa forestal para la pequeña agricultura.
- ♦ Programa de mujer y juventud rural
- ♦ Programa Comisión Interministerial de desarrollo rural integral

Anexo

Consideraciones Estratégicas y Criterios Específicos a Considerar en la Conformación de Servicios Públicos Regionales⁷⁰

Consideraciones Estratégicas

Es previsible que los ministerios y especialmente a los Servicios Públicos Nacionales a los que les sea demandada la transferencia de parte de sus competencias (atribuciones) en alguna región, la asuman como una pérdida o un reparo a la gestión que realizan, dando lugar a reacciones de carácter defensivo o enfatizando las dificultades que pueden derivarse de acceder a tal petición. Esto es parte de la identidad institucional y parte de la cultura centralista que permea los diversos niveles de la administración pública chilena.

Frente a esto emergen varias acciones sugeribles. En primer lugar, la región debe disponer de un diagnóstico ponderado, objetivo y realista del área de competencias a solicitar, escapando a juicios superficiales o emocionales fundado en problemas puntuales en un período determinado (por ejemplo el incumplimiento de metas anuales) o por pérdidas de confianzas en la jefatura regional de algún servicio o programa (dificultades de coordinación por razones de incompatibilidades interpersonales).

La transferencia de competencias apunta a modificaciones relevantes en la estructura del Estado que afecta áreas importantes en la gestión regional y el uso de los recursos públicos, lo que escapa a situaciones personales o coyunturales. Cualquier problema de esta naturaleza debe ser resuelto en forma mucho más directa y menos traumática entre las respectivas autoridades superiores (Intendente y Ministro o Jefe Nacional del Servicio o Programa).

En consecuencia, la identificación del conjunto de áreas cuya gestión se estima actual y estructuralmente insatisfactoria, debe traducirse en un exhaustivo diagnóstico del área de competencias y atribuciones, formas de operación, grados de complejidad y dependencia del nivel central, volumen de recursos humanos, institucionales y económicos adscritos (presupuesto actual y la secuencia histórica). Esto debe culminar, finalmente, con una identificación relativamente precisa de los costos y beneficios del eventual traspaso de tales actividades a la administración del gobierno regional. En este sentido, para beneficio del sistema general y del propio Gobierno Regional interesado en el traspaso de alguna o algunas atribuciones, será de la mayor conveniencia contar con los estudios de detalle –asumiendo los costos y el tiempo que ellos impliquen- y no en medidas precipitadas que puedan generar más perjuicios que beneficios.⁷¹

La transferencia de competencias equivale a diversos grados de alteración en lo que, normalmente, es considerado un todo orgánico entre los niveles de autoridad y técnicos que van desde el gabinete de cada Ministro o Jefe de Servicio hasta el funcionario de menor rango que se desempeña en terreno. Por lo anterior, el diagnóstico-propuesta debe identificar y revisar lo que podría denominarse encadenamientos absolutos (cuya separación afecta severamente la gestión) de otros relativos; áreas de gestión integrada y niveles de menor densidad institucional; la interdependencia entre el trabajo que se realiza directamente en terreno –frente al público o usuarios- y las funciones técnicas de respaldo (fundamentales para la existencia de las primeras), etc., etc.

⁷⁰ Si bien, la conformación de Servicios Públicos Regionales requiere fundamentalmente el traspaso de atribuciones y los recursos derivados de ellas, en algunos casos puntuales puede necesitarse también la transferencia de funciones desde los ministerios y servicios nacionales al GORE –no obstante la amplitud de las que le concede la LOCGAR-, por ello se hablará genéricamente de traspaso de competencias.

⁷¹ Por ejemplo, la municipalización de los servicios de salud primaria y educación básica y media, si bien significó un avance indudable del proceso descentralizador, su carácter homogéneo –con escasa consideración a la heterogeneidad de municipios- y lo acelerado de su ejecución, le introdujo algunas debilidades que restaron impecabilidad a la medida.

Alternativas puras y extremas serían pretender la transferencia sólo de funciones y equipos de terreno (menor grado de complejidad en la gestión) o proponerse asumir la globalidad de actividades vinculadas a una determinada área de gestión, reeditando en la región la estructura de un Servicio Nacional. La primera alternativa es débil pues mantiene fuertes dependencias en el apoyo que continúen brindando los equipos sectoriales en la región y haciendo más confusa la responsabilidad en los resultados de la gestión. La segunda peca de excesivo optimismo, probablemente ignorará las complejidades de algunas funciones de rango superior (innovación, normativa, asesoría, contraloría, etc.) y descuida las ventajas y desventajas asociadas a economías de escala, muchas de las cuales no se darían en la región.

Considerando lo anterior, la alternativa propuesta consiste en descartar preliminarmente la transferencia integral de servicios y apuntar, en cambio, a la de aquellas competencias que radiquen efectivamente en las autoridades regionales la responsabilidad de la marcha operativa de las funciones que se estimen necesarias. Lo anterior debe ir acompañado del establecimiento de mecanismos de apoyo y complementariedad con los equipos ministeriales centrales o los que puedan subsistir en la región.

Criterios Específicos a Considerar

La implementación práctica de la transferencia de competencias, especialmente de las atribuciones que operativicen las funciones de que están dotados actualmente los Gobiernos Regionales, hace surgir muchas dudas que deben ser consideradas previamente.

¿Qué objetivos debe perseguir un Gobierno Regional al demandar la transferencia de algunas competencias (o mejor dicho, atribuciones)? Y, en consecuencia, ¿qué tipo de atribuciones de áreas de la gestión pública centralizada debe solicitar un Gobierno Regional ?

Hay varias formas de responder estas preguntas.

- Temas Priorizados en la Estrategia Regional de Desarrollo

En primer lugar, pueden identificarse aquellas áreas de la gestión pública que emergen como fundamentales para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de su desarrollo, definidos por la comunidad y sancionados por el Gobierno Regional.

Es lógico pensar que si se establece una imagen objetivo, expresado en la Estrategia Regional de Desarrollo, que encarna el proyecto político de transformación de la realidad en un determinado horizonte temporal, las autoridades política y administrativamente responsables de la gestión territorial querrán tener una capacidad efectiva de diseño, ejecución, evaluación y de introducción de cambios en aquellas áreas de gestión básicas para el cumplimiento de los objetivos. En consecuencia, el Gobierno Regional debe identificar el conjunto de atribuciones que estima clave para asegurar el cumplimiento de su estrategia de desarrollo, algunas de las cuáles ya obran en su poder y otras están radicadas en servicios públicos de carácter nacional.

- Mejorar la Gestión Pública en Areas Económicamente Relevantes o de Alta Sensibilidad Social y Política

Esta segunda forma de aproximación consiste en evaluar la calidad de la gestión en áreas de gran sensibilidad o relevancia regional, identificando aquellas que, por su bajo grado de efectividad y eficacia, tienden a generar problemas en la marcha general de la gestión y, por derivación, a deteriorar la imagen pública de las autoridades regionales responsables. Ejemplo de esto sería la administración del sector turismo en regiones en la que esta actividad tiene un alto impacto en el empleo, ingresos y en general el desarrollo de la región; también, las labores de fomento productivo en regiones o provincias que enfrentan agudos procesos de reconversión de sus bases económicas –el caso de Lota es paradigmático-; asimismo, puede ser el caso de las políticas y programas hacia los pueblos indígenas.

Los problemas más recurrentes son: falta de autonomía operativa de los equipos regionales, pertinencia local de los programas y proyectos; insuficientes recursos humanos (cantidad y calidad), bajos presupuestos operacionales y de inversión, problemas en la calidad, oportunidad y cobertura de los servicios ofrecidos, insuficiente participación e incorporación de actores locales en su gestión, etc.. Algunos de tales problemas, particularmente el primero, afectan seriamente las posibilidades de coordinación del trabajo del servicio centralizado respectivo con las del resto de la administración estatal actuando en la región.⁷²

En este caso, una salida consiste en revisar con las autoridades nacionales del servicio respectivo las principales debilidades o problemas que ofrece en la región, buscando alcanzar compromisos de mejoramiento de la gestión en el corto o mediano plazo.⁷³ Sin embargo, no siempre los resultados satisfacen los requerimientos de las autoridades regionales (presencia regional débil, dificultades de coordinación, etc.), subsistiendo problemas estructurales que mantienen en pie la necesidad de las autoridades regionales de integrar algunas de las atribuciones o áreas de trabajo a su responsabilidad directa.

- La Conformación de un Amplio Pool de Recursos Operativos

Esta forma de enfrentar el problema es compleja pero igualmente válida. Muchos servicios públicos nacionales realizan labores de carácter extensivo, de mediana o baja complejidad, pero abarcando grandes volúmenes de usuarios o territorios; a su vez cuentan con importantes dotaciones de recursos humanos e institucionales en la región. Asimismo, una evaluación de su desempeño muestra niveles razonables o aceptables de calidad, oportunidad y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones. Tales servicios pueden continuar bajo la dependencia sectorial actual, sin que eso complique los objetivos generales del Gobierno Regional.

Sin embargo, hay una razón de carácter económico-administrativo que induciría a las autoridades regionales a solicitar la transferencia de estas funciones (atribuciones operativas, en un sentido más preciso). Esta se refiere, por un lado, a que muchos servicios muestran perfiles de trabajo anual relativamente estacionalizados, pudiendo identificarse períodos de alta y baja intensidad, tanto en labores de terreno como de oficina. Así, en determinados momentos se ven agobiados por exceso de trabajo e insuficiente personal, y en otros, por una baja notable en la actividad.

El traspaso del control de tales atribuciones o líneas de trabajo (programas, etc.) a las autoridades regionales puede permitir un uso más racional del conjunto de recursos públicos (oficinas, vehículos, recursos humanos, etc.), equilibrando de mejor manera los necesarios niveles de especialización con la existencia de recursos polifuncionales de gran flexibilidad. Es decir, la ruptura de una lógica de compartimientos estancos, con grados variables de capacidad ociosa y que en muchos casos atenta contra las economías de escala que pueden establecerse en diversas áreas de la gestión, puede ser enfrentada vía la transferencia de competencias y de recursos permitiendo la conformación de un pool de recursos institucionales susceptibles de un uso más intensivo y racional.

- La Dispersión o Concentración Temáticas de la Gestión del GORE

En determinados casos un Gobierno Regional podría aspirar al traspaso de competencias en temas diversos, incluso al interior de un área, como podría ser el desarrollo social o el fomento productivo. Un

⁷² Además de los informes anuales sobre "El Cumplimiento de Metas Regionales", elaborado por la SEGPRES entre 1995 y 2000, el estudio pionero y uno de los más completos corresponde a: "Problemas de Funcionamiento de las Secretarías Regionales Ministeriales". Departamento de Personal, Capacitación e Investigación Administrativa, SUBDERE, 1992. También deben mencionarse los diagnósticos que fundaron la Política de Desconcentración de Ministerios y Servicios Públicos que a fines de los 90 impulsó el Ministerio del Interior. A estos diagnósticos de carácter global se agregan otros sectoriales como, por ejemplo, el asociado a la Política de Desarrollo Productivo Regional, impulsada por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo.

⁷³ Los programas de mejoramiento o modernización ejecutados por numerosos servicios públicos nacionales se han justificado precisamente en la necesidad de resolver parte de los problemas arriba enunciados.

esquema alternativo sería que el Gobierno Regional aspire al manejo integrado o copamiento de ciertas áreas.

Así por ejemplo, una región afectada estructuralmente por problemas de reconversión productiva, empleo e ingreso podría plantearse prioritariamente el control más directo de buena parte de la gestión desconcentrada orientada al fomento, asesoría, créditos y otras formas de ayuda a los agentes económicos. Una región distinta podría establecer que su prioridad es asumir una mayor responsabilidad y control en la gestión pública orientada hacia las áreas rurales; otra quisiera reducir la enorme convergencia de actores que regulan la administración de las ciudades, etc. etc.

Sin embargo, es posible que una orientación estratégica como esta puede ser contradictoria con aquella señalada anteriormente, que, asumiendo la temporalidad que afecta el trabajo de algunos servicios, plantea la conveniencia de aprovechar la transferencia de competencias para, además, construir pool de recursos especializados y polifuncionales, un uso más pleno de todos ellos y alcanzar razonables economías de escala.

- Resolver Problemas de Coordinación Interinstitucional

Existen numerosas áreas geográfico-sectoriales en las cuales concurren una gran diversidad de servicios distintos cada una intentando resolver parte o la globalidad de los problemas existentes pero que en su conjunto generan duplicidades, a veces rivalidades interinstitucionales, un deficiente uso de los recursos generales del sistema, así como la percepción por parte de la comunidad de la ausencia de claridad en las responsabilidades existentes sobre problemas específicos.

Naturalmente, tales problemas son de mayor gravedad en algunas áreas que en otras y, en consecuencia, la concentración de esas responsabilidades en una o pocas autoridades permite un avance sustancial en el tema.

La creación de los Servicios Públicos Regionales constituye la alternativa para abordar los problemas de convergencia multi institucional que existen en la organización estatal chilena en, al menos, dos sentidos. En primer lugar, en la dimensión horizontal, reduciendo drásticamente en número de organismos, especialmente centrales, actuando en un determinado tema. Segundo, ordenando la distribución de competencias, en un sentido vertical, entre aquellas de carácter exclusivas y concurrentes entre el nivel central, gobiernos regionales y municipios.⁷⁴

⁷⁴ Las competencias exclusivas son administradas por una sola entidad, por lo que no requieren mayor coordinación con otras; les da un gran poder en esa área; la transparencia es alta y la responsabilidad frente a agentes externos es directa, lo que facilita el control y la participación social en ellas. Las competencias concurrentes son asumidas al menos por dos o más entidades; se requiere coordinación para ejecutarlas, lo que reduce el poder de cada una de las entidades participantes; demandan mayor claridad en la delimitación de las tareas de cada una; en general aumenta el nivel de conflictividad o de celos interinstitucionales; finalmente, la transparencia se reduce y la responsabilidad se diluye, afectando la capacidad de control social y desalentando la participación de la comunidad.