

Traspaso de Competencias en materia de fomento productivo

Por *Alessandra Dall'Orso Briones*¹
Investigadora Fundación P!ensa

Introducción

El desarrollo de los países puede y debe ser abarcado desde diferentes aristas, una de ellas es el fomento productivo, esto es, el conjunto de políticas cuyo objeto es incentivar el crecimiento económico, incluyendo desde pequeños empresarios hasta grandes sectores industriales.

Durante los últimos años, Chile se ha enfocado en el emprendimiento y la innovación, siendo algunos de los organismos que se relacionan con esta labor CORFO, SERCOTEC, INDAP y SERNATUR, todos los que, hasta ahora, mantienen una estructura centralizada y desconcentrada, es decir, tienen una oficina nacional que actúa a lo largo del país a través de sus unidades regionales, respondiendo a sus lineamientos e instrucciones.

Esta forma de organización se encuentra actualmente en cuestionamiento a partir de las reformas descentralizadoras que se tramitan, en particular, el proyecto de ley de traspaso de competencias, servicios y programas a entes regionales, que modifica la Ley N° 19.175, siendo estos organismos la clave de la discusión, y en la que se tiene especial consideración las implicancias que un cambio significaría tanto para los funcionarios como para las instituciones en cuestión. Todo esto, al menos hasta el momento, no guarda relación con las propuestas de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional.

¿Es necesario un cambio?

Como hemos dicho, en las regiones, las mencionadas instituciones actúan de manera independiente entre ellas, así, si tienen presencia a lo largo del país, surge la pregunta ¿Por qué evaluar un cambio si ya hay atención a las realidades locales con la existencia de unidades regionales?

En la búsqueda de esta respuesta, pareciera que la idea de coordinación toma fuerza, resultando ventajoso e importante para el crecimiento de las localidades, en especial consideración a nuestra situación, esto es, que “el desempeño varía marcadamente entre las distintas regiones de Chile”².

¹ Abogada Universidad Adolfo Ibáñez. Investigadora a cargo del área de descentralización de la Fundación P!ensa.

² Estudios Territoriales OCDE: Chile, 2009.

Tendencia países de la OCDE

Las políticas regionales específicas han sido consideradas como las mejores y más aptas formas de enfrentar el crecimiento de un país, es decir, pensar las regiones desde las regiones, y no desde un lineamiento nacional que muchas veces desconoce las diferencias territoriales, y por lo mismo, no es suficiente para tomar decisiones acorde a la realidad particular, distinguiendo los recursos y potencial de las zonas.

A su vez, la OCDE ha sido enfática en la importancia de implementar estrategias integrales, alejándose del uso de instrumentos sectoriales nacionales, como ocurre en Chile con la existencia independiente de CORFO, SERCOTEC, INDAP y SERNATUR. El motivo de esta tendencia radica en la idea que si bien cada institución está llamada a cumplir distintas finalidades, al actuar en forma coordinada y conjunta, es posible que los resultados de los respectivos programas sean mucho más beneficiosos para la región, pudiendo complementarse y analizar las consecuencias de su actividad desde diferentes aristas.

¿Qué se ha propuesto en Chile?

Siguiendo la lógica de la OCDE, la llamada Comisión de Descentralización, en atención a la necesidad de potenciar a las regiones desde sus diferencias, y ya no desde un raciocinio de un crecimiento nacional guiado desde la capital, presentó propuestas de medidas de traspaso de competencias tanto a los gobiernos regionales como a municipalidades, estableciendo un traspaso inicial y luego, uno que dependería de cada región.

En cuanto al primero, se trata de la creación de Direcciones Regionales, las que se deberían incorporar a los Gobiernos Regionales. Sobre la materia en cuestión, propuso la creación de la Dirección de Fomento Productivo e Innovación, definiéndola como “receptora de las competencias, programas, recursos administrativos, financieros y técnicos de las direcciones o delegaciones regionales de CORFO, SERCOTEC, SERNATUR e INDAP.”³

La Comisión señaló que tanto esta dirección como las restantes, estarían encargados de “satisfacer necesidades colectivas”, refiriéndose a las necesidades de las respectivas regiones y respondiendo a uno de los principios constitucionales del Estado descentralizado que propone: principio de subsidiariedad territorial. Por tal se entiende que siempre que exista la posibilidad de radicar potestades en diferentes organismos, se preferirá el más cercano a los ciudadanos.

³ Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile, 7 de octubre de 2014.

El segundo traspaso sugerido, tendría lugar solo a partir de la solicitud de cada Gobierno Regional, reconociéndose de esta manera el principio dispositivo, el que respeta la voluntad, necesidades y capacidades de cada localidad, a través de estudios que comprueben la factibilidad de la transferencia, con la finalidad de asegurar que los solicitantes requieren y pueden desempeñar tal función, sin poner en riesgo la posibilidad de los habitantes de recibir dicho servicio.

El proyecto que hoy se tramita

En esta materia, el referido proyecto mantiene el estado actual, y peor aún, no da claridad sobre los cambios que realmente pretende realizar, como se puede ver a continuación:

En primer lugar, no incluye un traspaso inicial que otorgue libertad a las regiones, manteniéndose supeditadas a los lineamientos nacionales a través de instrucciones a sus unidades.

En segundo lugar, se refiere a un sistema bidireccional de traspaso de competencias⁴, esto significa que podría ser tanto de iniciativa del gobierno nacional como del regional, y además, incluye la posibilidad de ser definitivo o temporal. Es decir, no tiene preeminencia el interés de una región por obtener ciertas facultades, quedando el traspaso prácticamente delimitado a la voluntad del gobierno, quien además, no tiene incentivo alguno para entregar un determinado poder que está acostumbrado a tener.

Asimismo, incluye la eventualidad de revocar dichas competencias, dentro de cuyas causales se encuentra la falta de coherencia con las políticas nacionales en materia transferida o la no aplicación de estas en el ejercicio de las competencias, como también la duplicación o interferencia de funciones y atribuciones con otros órganos⁵.

En tercer lugar, pretendiendo fortalecer la estructura organizacional del intendente como ejecutivo del gobierno regional, crea diversas divisiones, dentro de las cuales se encuentra la de Fomento e Industria, sin aclarar la forma en que se vinculará con los organismos de la materia, en particular con los servicios públicos regionales, pues solo señala que deberá coordinar su accionar.

Momento de definiciones

Divisiones no alcanzan a ser complemento del Gobierno Regional

Las Divisiones que incluye el proyecto, vienen a complementar el Gobierno Regional, pero solo en su esfera de órgano ejecutivo, sin lograr fundirse y

⁴ Artículos 21 bis, 21 ter, 21 quáter y 21 quinquies Indicación sustitutiva al Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, 16 de enero 2015.

⁵ Artículo 21 sexies Indicación sustitutiva al Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, 16 de enero 2015.

ser voces que incidan eficazmente en lo local, pues pretenden existir limitadamente de forma paralela a los servicios públicos radicados en cada región, los que siguen dependiendo de un cargo que representa al Presidente de la República.

De esta manera, es posible ver que la modificación discutida pretende alterar la situación actual con cambios insuficientes, los que aparentan respetar la autonomía de las regiones para incidir en su propio crecimiento, pero que mantienen la lógica centralizada y solo desconcentrada. Ello por cuanto si bien crearía divisiones regionales, lo hace para intentar coordinar las instrucciones que vienen desde los servicios regionales que siguen respondiendo a su unidad central, sin lograr mantener la distancia suficiente para pensar la región desde la región.

Prueba de ello, son algunas de las causales para la revocación de la transferencia de competencias, por cuanto por una parte, demuestra que mantendrá la prioridad una medida nacional frente a una regional, sin importar el motivo de esa disidencia, pues el texto no hace referencia a algún tipo distinción; y por otra, desde que al reconocer que podría existir duplicidad o interferencia de funciones entre distintos órganos del Estado, no se refleja la conciencia por evitar que ello ocurra como finalidad de la misma división.

Por lo anterior, es necesaria una definición que aclare el verdadero objetivo de la reforma, sin intentar utilizar argumentos que no se ven plasmados en la práctica, y que respete la autonomía exigida por las regiones. A su vez, con lo ya indicado es lógico volver a preguntarse si la coordinación pretendida es factible con los cambios discutidos, los que, como hemos señalado, no mantienen una mirada integral de las problemáticas locales, siendo una respuesta razonable señalar que es una posibilidad. Sin embargo, ella quedaría sujeta a la voluntad de quienes lideren los respectivos organismos, voluntad que no se ha reflejado en el actuar del gobierno, y que llevaría a pensar que difícilmente puedan tener dichas autoridades.