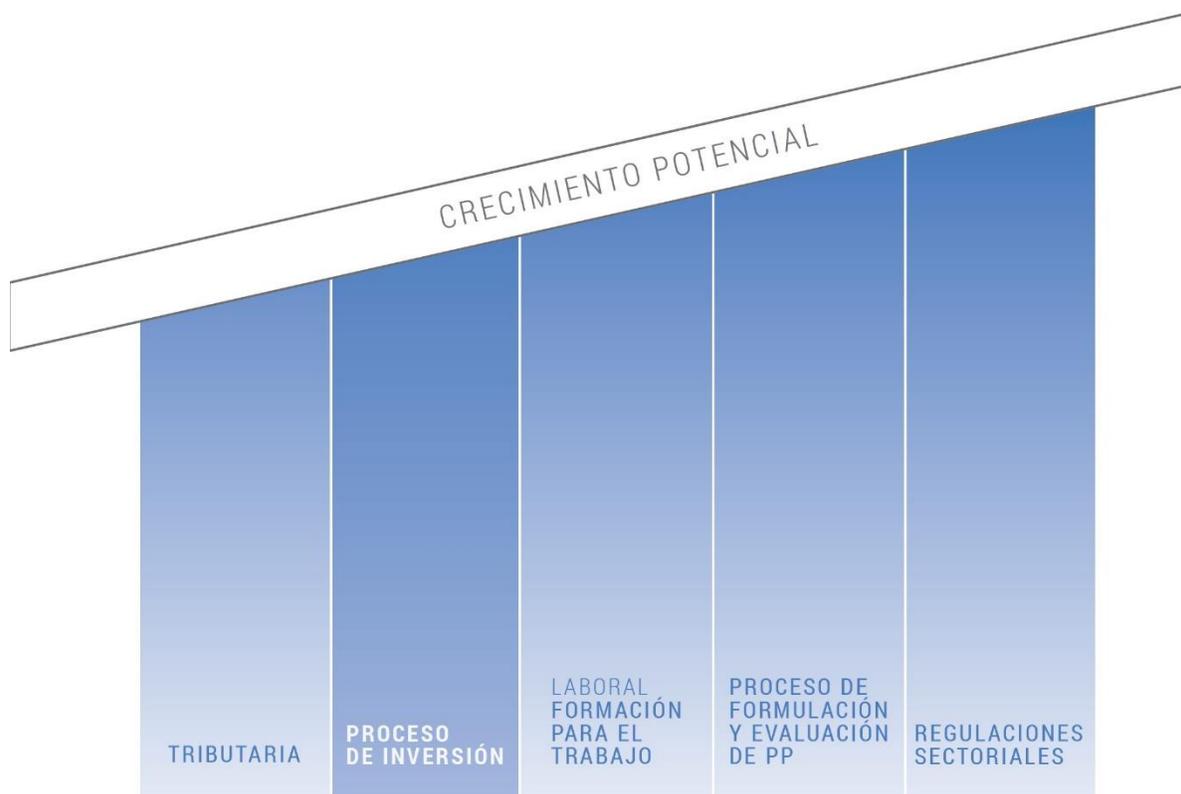


SJFJFA

NOVIEMBRE 2018

Modernización del Estado

REGULACIONES E INSTITUCIONES



II. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PARA LA INVERSIÓN

2.1. HACIA UNA DESCENTRALIZACIÓN GRADUAL E INTELIGENTE

- Respecto del proceso de Descentralización, en sus Propuestas para Más y Mejor Inversión, el informe **+100 Propuestas para el Desarrollo Integral de Chile** de la Mesa del Acuerdo Nacional por el Desarrollo Integral señala la necesidad de *“generar una Política Regional de Inversión que contribuya a la descentralización del país y al mejoramiento de la calidad de vida de las regiones”*.
- Para este propósito, la Mesa propone:
 - *Evaluar la posibilidad de crear fondos de desarrollo local con aportes de proyectos de inversión que se instalen en los territorios comunales, con un tratamiento tributario que combine crédito al impuesto de primera categoría y gasto necesario para producir la renta hasta un tope predeterminado, y con ello, financiar proyectos de desarrollo socialmente rentables para la comunidad respectiva. Para un proyecto que contribuye al desarrollo del país, este instrumento tiene el propósito de potenciar la inversión regional procurando equilibrar de mejor forma los beneficios nacionales con las eventuales externalidades negativas locales.*
 - *Considerar el desarrollo de los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), mencionados en el capítulo IV de Modernización del Estado, como una oportunidad para realizar procesos participativos con la presencia de actores públicos, privados y académicos que potencien la inversión en regiones, en sana convivencia con el cuidado del medioambiente y el desarrollo social de los territorios.*
- Asimismo, entre sus Propuestas para Modernizar el Estado, la Mesa señala que *“En el marco del proceso de regionalización en curso, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización y la dictación de sus respectivos reglamentos, reviste la mayor importancia y trasciende la elección de gobernadores regionales”*, proponiendo las siguientes medidas referidas al tema:
 - *Generar una implementación cuidadosa, rigurosa y gradual, para que este proceso sea una oportunidad, y no una amenaza para el proceso de modernización del Estado y el camino hacia un desarrollo integral;*
 - *Iniciar el proceso a la brevedad posible con los actuales Intendentes, convocando a las universidades regionales, las organizaciones de empresarios regionales y a la comunidad organizada para que participen en todo el proceso;*
 - *Ser proactivos para que este proceso no dificulte el funcionamiento del Estado ni aumente la burocracia o duplique funciones innecesariamente, en particular en lo que se refiere a las transferencias de competencias a los nuevos gobernadores electos y al rol del nuevo delegado presidencial;*

- *Procurar una implementación adecuada de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), que la ley de fortalecimiento de la regionalización del país hace vinculantes. Especial importancia tiene la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial con el cual el PROT debe ser coherente, y la elaboración de un reglamento que guíe la elaboración de estos últimos;*
 - *Establecer un proceso abierto y transparente, con la participación de la sociedad civil, y el mundo académico y empresarial de cada región, de forma tal que los PROTs se transformen en una oportunidad de diálogo público-privado para discutir sobre la estrategia de desarrollo de las regiones;*
 - *Realizar este proceso de forma gradual, de manera de capacitar al personal necesario y aprovechar los aprendizajes de los procesos previos;*
 - *Difundir que esta puede ser una oportunidad para modernizar las instituciones regionales y comunales del Estado, instalando capacidades institucionales, técnicas y profesionales, así como estándares de transparencia y rendición de cuentas.*
- Finalmente, entre sus Propuestas para Elevar la Productividad, la Mesa propone *“Empujar una cultura de la cooperación en la sociedad, estableciendo instancias permanentes de diálogo entre el sector privado, académico, los organismos públicos y la sociedad civil en diversos sectores productivos y regiones, entendiendo que de la interacción entre distintos sectores aparecen ganancias de productividad y nuevas oportunidades de desarrollo de actividades con mayor valor agregado, corrigiendo fallas de coordinación, identificando barreras y promoviendo políticas públicas facilitadoras. Para este propósito, el Estado puede ejercer un rol articulador de estos procesos. En particular, **utilizar los Planes Regionales de Ordenamiento Regional mencionados en el capítulo IV sobre Modernización del Estado, como una oportunidad para generar estas instancias de cooperación para identificar potenciales aumentos de productividad o de valor agregado a nivel regional”**.*

2.1.1. Traspaso de Competencias.

- Desde un punto de vista de política pública, los procesos de descentralización se articulan en las siguientes tres dimensiones:
 - Política, referida a la elección popular de autoridades territoriales que cuentan con facultades de gobierno. En Chile, esta dimensión se basa en la elección popular de gobernadores regionales, que se complementa con la designación presidencial de delegados regionales.
 - Administrativa, referida al traspaso de poderes, competencias o funciones administrativas desde el gobierno central a otras unidades territoriales. En Chile, esta dimensión se basa en el futuro traspaso de competencias a los **Gobiernos Regionales (GORE)** mediante la dictación de 7 reglamentos.

- Fiscal, referida al grado autonomía presupuestaria de las autoridades locales y de la posibilidad de regular tributos territoriales. En Chile, existen iniciativas de ley que buscan asegurar la responsabilidad fiscal regional.

Figura 1. Dimensiones del proceso de descentralización



Fuente: Fundación Piensa

- La legislación vigente que regula el proceso de descentralización en Chile resuelve con claridad y criterios imparciales únicamente la descentralización política. La administrativa y fiscal en cambio, están aún abiertas a procesos bilaterales de negociación y vigencia entre la administración regional y el gobierno central, pudiendo generarse en esta interacción alta heterogeneidad en los tipos y grados de descentralización que se implementarán en los diferentes territorios.
- Este proceso de descentralización se enmarca en las modificaciones decretadas por las leyes 21.073 (D.O 22-02-2018) y 21.074 (D.O 15-02-2018) a la ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, las cuales materializan las reformas constitucionales aprobadas por las leyes 20.390 (D.O 28-10-2009) y 20.990 (D.O 05-01-2017), en materia de gobierno y administración interior.
- La ley 20.390 estableció la elección de Consejeros Regionales por sufragio universal en votación directa y del **Presidente del Consejo Regional (CORE)** por la mayoría absoluta de sus integrantes, otorgándole las siguientes nuevas competencias y funciones a los **Gobiernos Regionales (GORE)**:
 - (i) Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán

ajustarse al presupuesto de la Nación y ser coherentes con la estrategia nacional de desarrollo. Además, en dicha labor deberá considerar los planes comunales de desarrollo;

- (ii) Efectuar los estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional;
 - (iii) Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades, localizados en ella;
 - (iv) Elaborar y aprobar su presupuesto ajustándose a las instrucciones que se emitan para la formulación de la Ley de Presupuestos del Sector Público; y,
 - (v) Administrar fondos y programas de aplicación general.
- Esta ley crea también nuevas funciones para los GORE en las materias que se indican a continuación, estableciendo que el procedimiento de transferencia de competencias desde los ministerios y servicios públicos a los GORE en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural será regulados en reglamentos posteriores:
 - (i) Elaborar y aprobar el **Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)**, en coherencia con la estrategia regional de desarrollo y la **Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)**, previo informe favorable de la **Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT)**;
 - (ii) Formular políticas regionales de fomento de actividades productivas, apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación laboral, el desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión; establecer prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de actividades productivas; aprobar el plan de desarrollo turístico, entre otras; y
 - (iii) Financiar y difundir actividades y programas de carácter cultural, promoviendo el fortalecimiento de la identidad regional; proponer programas y proyectos que fomenten la formación deportiva y la práctica de deporte; mantener información actualizada sobre la situación económica regional, identificando áreas y sectores de pobreza y extrema pobreza y proponiendo programas destinadas a superarla.
 - Por su parte, la ley 20.990 estableció al Gobernador Regional como órgano ejecutivo del **Gobierno Regional (GORE)** y presidente del CORE, siendo éste elegido por sufragio universal en votación directa, en cédula separada, conjuntamente con la elección de Consejeros Regionales. Reemplazó también a los Intendentes Regionales por los Delegados Presidenciales Regionales, quienes serán los representantes naturales e inmediatos, en el territorio de su jurisdicción, del Presidente de la República, siendo nombrados y removidos libremente por este último. Finalmente, estableció además a los Delegados Presidenciales Provinciales como órganos territorialmente desconcentrados del Delegado Presidencial Regional, también elegidos y removidos por el Presidente de la República, dejando finalmente las causales de inhabilidad, incompatibilidad, subrogación, cesación y vacancia del cargo de Gobernador Regional a una Ley Orgánica Constitucional.

- Cabe precisar que los reglamentos señalados sólo podrán regular las transferencias de competencias, entendiéndose por tales el conjunto de facultades y poderes que se entregan a los órganos públicos o administrativos y que les permiten relacionarse con otros órganos públicos (Bermúdez, 2013), no siendo posible transferir servicios públicos, sin perjuicio que los GORE puedan crear nuevos servicios de alcance regional. De esa forma, el Presidente de la República podrá entonces transferir a uno o más GOREs, en forma temporal o definitiva, una o más de las competencias de los ministerios y de servicios públicos en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, debiendo además ordenar las adecuaciones necesarias en los órganos cuyas competencias se transfieran. Es importante señalar que toda transferencia de competencias deberá considerar la disponibilidad de recursos económicos y de personal necesario, según corresponda a la competencia que se transfieren evitando la duplicidad o interferencia de funciones con otros órganos de la Administración del Estado y estableciendo, en el caso de las temporales, el período para el cual se transfiere, que no podrá ser inferior a un año.
- Este procedimiento de transferencias de competencias involucra a los siguientes órganos:
 - **Presidente de la República**, quien resuelve las transferencias cuando el informe del Comité Interministerial de Descentralización sea favorable.
 - **Comité Interministerial de Descentralización**, que asesora al Presidente y está integrado por las carteras de Interior, Hacienda, SEGPRES y los respectivos ministerios sectoriales de cada competencia transferida.
 - **Comisión de Estudios**, integrada por representantes del Comité Interministerial, GORE y Servicios Públicos, con igual cantidad de representantes del Gobierno central y del GORE.
- Por su parte, el procedimiento de transferencia de competencias puede realizarse de oficio o a solicitud del GORE, debiendo este último considerar los siguientes trámites:
 - Que el CORE apruebe una solicitud de transferencia por mayoría absoluta si es iniciativa del Gobernador Regional, o por 2/3 partes si es iniciativa del propio CORE, solicitud que debe ser acompañada de estudios que fundamenten los beneficios de la transferencia.
 - Que el Comité interministerial de Descentralización instruya a la Comisión de Estudios que analice los antecedentes recibidos e informe fundadamente sobre la transferencia.
 - Que la Comisión de Estudios informe favorablemente la transferencia propuesta por el CORE, pudiendo contemplarla en los mismos términos solicitadas o estableciendo condiciones diferentes para su ejercicio.

- Que el CORE apruebe el informe de la Comisión de Estudios por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio cuando sea con el consentimiento del Gobernador Regional, o por sus dos terceras partes en caso contrario. Si el CORE rechaza el informe de la Comisión de Estudios, se entenderá concluido el proceso sin más trámite.
- Que la Comisión Interministerial de Descentralización oiga al Gobernador Regional luego de recibido el Informe de la Comisión de Estudios aprobado por el CORE y proponga al Presidente de la República su aprobación o rechazo.
- Asimismo, la transferencia de competencia iniciada de oficio por el Presidente de la República en cambio considera los siguientes trámites:
 - Que el Presidente de la República instruya al Comité Interministerial que evalúe la procedencia de la transferencia que se quiere efectuar.
 - Que el Comité Interministerial recomiende al Presidente realizar la transferencia, remitiendo los antecedentes al GORE.
 - Que el CORE ratifique la transferencia por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio cuando sea con el consentimiento del Gobernador Regional, o con las 2/3 partes en caso contrario.
 - Que el Comité Interministerial remita los antecedentes al Presidente de la República para que se pronuncie por decreto supremo fundado.
 - En caso de que el Comité recomiende no realizar la transferencia o el GORE no la acepte, se informará al Presidente de la República, con lo cual se entenderá concluido el proceso sin más trámite.
- Por su parte, las reglas comunes para ambos tipos de transferencia consideran:
 - Que el decreto de transferencia establezca la o las competencias transferidas, si es temporal o definitiva, su gradualidad y condiciones de ejercicio, indicando si éste será exclusivo o compartido con el nivel central.
 - Que el procedimiento tenga una duración máxima de 6 meses contados desde presentada la solicitud.
 - Que las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia sean fijadas por un reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, suscrito por los ministros de Hacienda y SEGPRES¹.

¹ Entre otros, los reglamentos que deben dictarse para la implementación del proceso de transferencias de competencias son: (i) Reglamento de Política Nacional de Zonas Rezagadas referido al artículo 17 letra i) de la Ley 19.175 (Art. Noveno transitorio Ley 21.704); (ii) Reglamento que Aprueba la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Rural y Urbano y el Reglamento del Plan Regulador de Ordenamiento Territorial. (Artículo 17 letra a) de la Ley 19.175); (iii) Reglamento que fija condiciones, plazos y demás materias sobre el Procedimiento de Transferencia de Competencias. (Artículo 21 septíes, letra c), numeral iii), de la Ley 19.175; (iv) Reglamento que establece las abreviaturas para nominación de regiones. (Artículo 9° de la Ley 21.074); (v) Reglamento de Marcos e Ítems Presupuestarios Regionales (Artículo 78 de la Ley 19.175); (vi) Reglamento que Establece normas relativas a la integración y las modalidades de funcionamiento del Comité

- Que toda transferencia temporal de competencias podrá ser revocada de oficio y fundadamente, por alguno de los siguientes motivos:
 - a) Incumplimiento de las condiciones que se hayan establecido para el ejercicio de la competencia transferida;
 - b) Deficiente prestación del servicio a la comunidad;
 - c) Ejercicio incompatible con las políticas nacionales cuando éstas hayan sido dictadas en forma posterior a la transferencia sin haberse efectuado los ajustes necesarios.
- Finalmente, la calendarización legal de este proceso de descentralización se estructura en base a los siguientes hitos
 - Hasta el 15 de febrero del 2019 el Presidente de la República podrá individualizar las competencias que serán transferidas a los GORE con indicación de la gradualidad con que se iniciarán los procedimientos.
 - La primera elección de Gobernadores Regionales será el 25 de octubre de 2020.
 - El Presidente del CORE electo entre sus pares mantendrá su cargo hasta el 05 de enero de 2021.
 - Los actuales Intendentes y Gobernadores pasarán a denominarse Delegado Presidencial Regional y Provincial a partir del 06 de enero de 2021. Ese mismo día, el cargo de Delegado Presidencial de las Provincias donde esté asentada la capital regional será eliminado y sus funciones serán asumidas por el Delegado Presidencial Regional.
 - Los trasposos de competencias sólo podrán realizarse de oficio hasta marzo de 2022, pudiendo los GOREs presentar solicitudes con posterioridad a esa fecha.
 - Después del 10 de marzo del 2022 se podrán crear servicios públicos regionales, según las necesidades de cada territorio y conforme a evaluación de la Comisión de Transferencia.
- Para SOFOFA, la actual indeterminación normativa de los procesos de descentralización administrativa y fiscal entre regiones podría llevar a que su implementación, por una parte, responda en mayor medida a una racionalidad política impulsada por los Gobernadores Regionales electos por votación, o bien, por otra, a las desigualdades que registran las regionales en cuanto a capacidades institucionales y profesiones para hacerse cargo efectivamente de las nuevas atribuciones.
- Por lo tanto, algunas propuestas de SOFOFA para considerar en la ejecución del proceso de traspaso de competencias son:

Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo. (Artículo 68 bis de la Ley 19.175); y (vii) Reglamento que fija, principalmente, los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas. (Artículo 104 bis de la Ley 21.074)

- Que los siete reglamentos en elaboración que deberán implementar el traspaso de competencias definan claramente una hoja de ruta común a diez años plazo para el traspaso de competencias administrativas y fiscales entre las regiones con anterioridad al proceso de elección de los Gobernadores Regionales evitando su politización. Solo una hoja de ruta de descentralización administrativa y fiscal gradual y de largo plazo, imparcial además en sus criterios de asignación y financiamiento, dotará a esta política pública de equidad territorial y dará certeza jurídica a los ciudadanos, a la sociedad civil, a las empresas y a los proyectos de inversión respecto de su interacción con las agencias públicas con las que se deben relacionar.
- Que los reglamentos y hoja de ruta velen además por generar un marco jurídico simple, pues el actual posee aún indefiniciones y ambigüedades en torno a las competencias exclusivas, compartidas y delegadas, ya que al definir las la ley se vale de verbos de aplicación general tales como “promover”, “apoyar”, “velar”, “fomentar” y “propender”. Lo anterior deja en evidencia que son o serán traspasadas muchas funciones, pero pocas atribuciones. Del mismo modo, es posible que se traslapen funciones y atribuciones con las del gobierno central, cuestión que no ha sido analizada en profundidad. La claridad y simplificación que logre el marco regulatorio del traspaso de competencias puede transformarse en un factor clave para la inversión y operaciones de las empresas en regiones, facilitando u obstaculizando su desarrollo.
- Es esencial también que el marco legal y reglamentario de este proceso de traspaso de competencias institucionalice instancias de resolución de conflictos que resuelvan las disputas que podrían generarse entre los gobiernos regionales y el gobierno central cuando, por ejemplo, se traslapen dos o más atribuciones o cuando las competencias sean revocadas o rechazadas.
- Finalmente, en el derecho comparado se han implementado procesos de descentralización administrativa a través de contratos a través de los cuales el gobierno central delega determinadas prestaciones en los gobiernos locales, estableciendo como contraprestación la transferencia de los recursos fiscales que las prestaciones contratadas requieran para su ejecución. El traspaso de competencias a través de contratos permite generar marcos jurídicos específicos y flexibles que dan cabida a la adaptación del traspaso a las capacidades específicas de cada región, razón por la cual presentan grandes beneficios para generar experiencias piloto para el actual proceso de descentralización administrativa. Estos contratos debieran, por ejemplo, considerar incentivos para que la transferencia de ciertas competencias relevantes se realicen sujetas a condiciones suspensivas que establezcan que

las respectivas regiones alcancen un umbral mínimo de escala en función de tamaño de población, alcance territorial y capacidades institucionales desplegadas en el territorio, pudiendo para esos efectos asociarse con otras regiones para conformar macro zonas que agrupen a una o más regiones.

2.1.2. Ordenamiento Territorial

- A nivel nacional, el diseño e implementación del proceso de descentralización es clave para el desarrollo del país y para la ejecución de proyectos de inversión, requiriéndose la instalación de capacidades institucionales, técnicas y profesionales para una descentralización gradual e inteligente. Uno de los mayores desafíos de este proceso radica en los mecanismos de ordenamiento territorial que serán implementados.
- En efecto, en febrero del año 2018 se promulgó la ley N° 21.074 que fortalece la regionalización del país a través del traspaso de competencias, norma que consagró dos instrumentos de ordenamiento territorial:
 - (i) **Una Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y;**
 - (ii) **Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).**
- Ambos instrumentos deben ser capaces de compatibilizar el cuidado del medio ambiente, los derechos legítimamente adquiridos por los particulares, y los intereses y aspiraciones de los habitantes del territorio, debiéndose a través de ellos alcanzar un equilibrio entre las expectativas vocacionales del territorio o imagen objetivo y el desarrollo de las actividades industriales que potencien la inversión y el crecimiento regional.

2.1.2.1. Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)

- La PNOT busca definir principios, objetivos, estrategias y directrices para el desarrollo del país, identificando atributos, particularidades y proyecciones del territorio nacional, además de establecer lineamientos y reglas aplicables a las redes e infraestructuras fuera del ámbito de influencia u operación de las regiones.
- Y si bien el anteproyecto de PNOT ya cumplió con sus trámites de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) e ingresó a Contraloría General de la República para toma de razón, el gobierno del Presidente Piñera optó por retirarla para actualizar su contenido y alcance.
- En términos generales, la PNOT puede contribuir de manera sustantiva a armonizar los desafíos de crecimiento económico y de desarrollo del país con otros objetivos tales como la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, así como la desvinculación del SEIA de elementos territoriales no ambientales que actualmente son abordados en dicho instrumento de gestión.

- No obstante, el anteproyecto de PNOT retirado de Contraloría contenía un conjunto de elementos que no propiciaban dicha armonización:
 - Se orientaba más a la conservación del medio ambiente y el paisaje natural que al desarrollo productivo, en lugar de estructurarse como herramienta de gestión que permitiera la compatibilidad o coexistencia de ambos objetivos.
 - No contenía definiciones estratégicas esenciales tales como la preponderancia de desafíos de interés nacional por sobre los de alcance local que permitan garantizar la ejecución de oportunidades de desarrollo de alcance estratégico, o el fortalecimiento de los instrumentos de gestión territorial para la compatibilización de los usos industriales con los habitacionales y de conservación.
 - Tampoco contenía lineamientos o directrices orientadas a la instalación de infraestructura crítica que viabilizase el crecimiento de las ciudades y regiones, y no enlazaba su alcance ni objetivos con lineamientos presentes en otros procesos normativos en desarrollo.
 - Entregaba amplios rangos de discrecionalidad a las autoridades regionales para la elaboración de los instrumentos de planificación territorial que deben concordar con ella. Por ejemplo, los Gobernadores Regionales electos podían modificar los PROTs para efectos de dar cabida a fundamentaciones que limiten discrecionalmente cierta tipología de proyectos compatibles con la normativa vigente.
 - No establecía un orden de prelación entre los distintos instrumentos de planificación territorial (Planes Reguladores Comunales, Intercomunales, Metropolitanos, Borde Costero, entre otros) ni una regulación para determinar una prevalencia ni un mecanismo de solución de controversias.
 - Tampoco articulaba una compatibilización del ordenamiento territorial con el SEIA y/o con otros instrumentos similares, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Estudio Nacional de Cuencas.
 - Omitió toda referencia al principio de no afectación de derechos adquiridos y a situaciones jurídicas consolidadas.
- Para SOFOFA, la PNOT puede convertirse en un instrumento que contribuya a concretar un desarrollo productivo sustentable en el territorio. Al mismo tiempo, una PNOT adecuadamente implementada podría permitir superar vacíos normativos en la planificación del territorio rural, proveyendo entre otras, mayor certidumbre a las decisiones de inversión. Y es que directrices de ordenamiento territorial pueden orientar decisiones de inversión facilitando, por ejemplo, procesos de evaluación ambiental, los

cuales, en múltiples ocasiones, terminan jugando un rol de ordenamiento territorial de manera indirecta.

- En efecto, una política de ordenamiento territorial de alcance nacional puede servir tanto para gestionar la ordenación del territorio y, consecuentemente, entregar certeza a los proyectos de inversión, como también puede transformarse en una nueva fuente de incertidumbres para la instalación de nuevos proyectos y limitantes para la operación de existentes
- Por lo tanto, para que la PNOT logre el primer objetivo y no se transforme en el segundo, consideramos que ésta debe necesariamente abordar al menos las siguientes materias:

2.1.2.1.1. Armonización con otros instrumentos de planificación territorial

- La regulación urbanística se estructura en Chile sobre la base de tres principios fundamentales:
 - **Principio de Competencia**, en virtud del cual a cada nivel de planificación (nacional, regional, intercomunal, y comunal) le corresponde un ámbito de acción propio y específico;
 - **Principio de Jerarquía**, bajo el que los distintos niveles de planificación urbana tienen una relación de cascada, en donde las disposiciones del instrumento de mayor nivel propias de su ámbito de acción, tiene primacía y son obligatorias para las de menor nivel; y,
 - **Principio de Supletoriedad**, que reconoce la disponibilidad de que tanto los planes reguladores intercomunales como comunales, puedan establecer disposiciones transitorias del otro nivel, siempre y cuando dichas disposiciones se establezcan para territorios no planificados, vale decir, en territorios que no se encuentren incluidos o que no hayan sido normados en el otro nivel de planificación.
- En un ámbito regulatorio altamente jerarquizado y que propende el establecimiento de competencias específicas para cada uno de los actores, es necesario estudiar la susceptibilidad de generar a través de la PNOT situaciones de conflicto potencial con otros instrumentos de planificación.
- En este sentido, la PNOT debe explicitar el efecto real y concreto que espera para su implementación en los distintos niveles de planificación, de manera que no termine transformándose en un instrumento indicativo para la exclusiva definición de qué puede hacerse y que no en un área geográfica determinada.
- A lo anterior debe agregarse el riesgo de incertidumbre regulatoria que impone a la PNOT la actual tramitación en el Congreso Nacional reformas importantes en lo que se

refiere a la regulación urbana a niveles regional, como por ejemplo con el proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y que considera, entre otras modificaciones importantes, el pronunciamiento de PROTs por los Consejos Regionales, para cuyos efectos consideramos indispensable que el proceso administrativo de aprobación de la PNOT no termine sino hasta después de la entrada en vigencia de dicha ley.

- Asimismo, es posible también que exista superposición normativa entre los distintos instrumentos de planificación territorial, como por ejemplo entre los actuales Planes reguladores comunales, intercomunales y los PROTs. Incluso pueden visualizarse incompatibilidades con los planes “seccionales”. Sin embargo, la PNOT no establece un orden de prelación entre dichos instrumentos ni una regulación para determinar una prevalencia ni un mecanismo de solución de controversias.
- En definitiva, lo que se busca es contar con un marco jurídico lo más claro posible y que evite potenciales conflictos entre autoridades distintas en el ámbito de la planificación urbana.

2.1.2.1.2. Armonización con objetivos de desarrollo productivo y con la normativa vigente.

- Para que los PROTs lleguen efectivamente a compatibilizar el desarrollo de la actividad productiva con la conservación del medio ambiente, la PNOT debe establecer que todos instrumentos de planificación territorial deben tanto incorporar las expectativas y aspiraciones regionales, urbanas y metropolitanas de conservación del paisaje y de los elementos de valor ambiental, como el potencial de desarrollo productivo y aquel actualmente instalado. Para estos efectos, la PNOT debe establecer como objetivo de los PROTs su correspondencia y vinculación a la PNOT, a los demás instrumentos de planificación territorial, a la normativa vigente y a la capacidad y potencial productivo del territorio que está siendo objeto de planificación.
- En este sentido, el establecimiento de “condiciones para la instalación de actividades productivas” materializado en sectorizaciones con indicaciones preferentes, sin que ello considere información a nivel regional sobre sectores productivos y su potencial de crecimiento, aumenta el riesgo de afectación de instalación y operación de proyectos de inversión pues la incorporación de sectorizaciones pueden introducir rigideces o limitaciones inadecuadamente evaluadas y fuertemente discrecionales si se considera la normativa vigente y proyectada.
- Adicionalmente, si se analizan las estrategias y Planes de Desarrollo Regionales, se aprecia también un sesgo en cuanto a la orientación de sus objetivos puesto que convergen todos a definiciones de vocación turística, conservación y a lo sumo silvoagropecuarios, omitiéndose otras actividades productivas que pueden ser de

importancia estratégica para la región. Ya se observan ejemplos en el país de las consecuencias de esta ausencia de concordancia en las definiciones de vocación territorial con la normativa vigente concerniente a actividades que sí se pueden desarrollar en el territorio.

2.1.2.1.3. Servicios mínimos

- El riesgo de incongruencias entre los lineamientos de los instrumentos de planificación territorial y la normativa vigente no sólo se expone a las actividades productivas a limitaciones en su instalación y desarrollo, sino que también a dejarlas sin la infraestructura mínima requerida para su continuidad y desarrollo, toda vez que pueden omitirse áreas destinadas a la gestión o disposición de residuos industriales o domiciliarios.
- Por lo tanto, consideramos que los servicios mínimos deben ser establecidos en la PNOT como un criterio vinculante en de elaboración de los PROTs.

2.1.2.1.4. Discrecionalidad.

- Todo instrumento de gestión territorial debe reducir los espacios de discrecionalidad de sus usuarios, ya sea circunscribiéndolos a áreas o materias de decisión específicas, o eliminándolos mediante causales, tipologías o definiciones específicas de las materias que pueden realizarse y aquellas que están prohibidas o limitadas.
- La PNOT por tanto de establecer reglas claras para la elaboración de los instrumentos de planificación territorial que deberán concordar con ella.

2.1.2.1.5. Compatibilidad regional y nacional.

- Es fundamental que entre los criterios de diseño de los instrumentos de planificación territoriales se encuentre el de armonización entre una visión de alcance regional y una visión de alcance país.
- Para estos efectos, la PNOT debe establecer como criterio vinculante la necesidad de compatibilizar las definiciones de alcance local con la necesidad de instalar, por ejemplo, infraestructura crítica para el desarrollo del país tales como puertos, aeropuertos, rutas terrestres y líneas de transmisión de energía eléctrica.
- Considerando los anteriores objetivos, algunas propuestas de SOFOFA para la nueva estructuración de la PNOT son:
 - Su misión debe estar enfocada en armonizar los desafíos de crecimiento económico y desarrollo del país con los de protección ambiental y

conservación, desvinculando al SEIA de discusiones territoriales no ambientales.

- Su objetivo general debe velar por evitar que ciertas directrices se constituyan en limitantes a las actividades productivas, compatibilizando además necesidades locales con las nacionales.
- De igual forma, debe también establecer que todos instrumentos de planificación territorial recojan tanto las expectativas y aspiraciones regionales o imágenes objetivos urbanas y metropolitanas, como el potencial de desarrollo productivo y aquel actualmente instalado.
- Definirse como una política nacional y no como una regulación normativa, procurando no extenderse a materias propias de ley.
- Evitar que directrices se constituyan como limitantes a las actividades productivas.
- Articular la compatibilización de necesidades locales con las nacionales, como, por ejemplo, con la instalación de infraestructura crítica para el desarrollo del país.
- Exigir que los instrumentos de planificación territorial recojan tanto las expectativas y aspiraciones regionales, urbanas y metropolitanas de conservación del paisaje y de los elementos de valor ambiental, como el potencial de desarrollo productivo y los derechos válidamente adquiridos.
- Establecer servicios mínimos como criterio vinculante de elaboración de los PROTs e incorporar dicha categoría concerniente al desenvolvimiento de los asentamientos humanos y del desarrollo productivo de las zonas en que ellos se emplazan.
- Restringir la discrecionalidad para la elaboración de los instrumentos de planificación territorial que deberán concordar con ella, circunscribiéndolos a áreas o materias de decisión específicas, estableciendo tipologías o definiciones de las materias que pueden realizarse y aquellas que están prohibidas o limitadas.
- Reforzar instancias de participación en la materialización de los desafíos de desarrollo territorial y productivo.
- Internalizar en la elaboración de los instrumentos de gestión que la materialicen consideraciones de desarrollo productivo.

- Relevar entre sus principios rectores el de dinamización y competitividad territorial.
- Procurar no contener referencias a categorías ambientales que no estén previamente definidas e incluir los conceptos de cuencas atmosféricas y/o macrozonas
- Incorporar el respeto de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas respecto de la necesidad de los mecanismos de prevención y atención de situaciones de conflicto derivadas de la gestión de residuos y pasivos ambientales y de la contaminación que aborden las consecuencias en el territorio, en la salud y calidad de vida de las personas, y en los ecosistemas.

2.3.2.2 Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT)

- Los PROT son instrumentos de planificación de carácter vinculante que tienen por finalidad orientar la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio.
- Como instrumentos de planificación territorial, los PROTs fueron consagrados en el artículo 17 letra a) de la ley N°21.074 de Fortalecimiento a la Regionalización del país como:

“El instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. También establecerá, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente. El incumplimiento de las condiciones provocará la caducidad de las autorizaciones respectivas, sin perjuicio de las demás consecuencias que se establezcan. El plan reconocerá, además, las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva” .

- De la disposición citada se desprenden entonces las siguientes características esenciales de los PROTs:
 - Establecen lineamientos estratégicos y macro zonificación del territorio;
 - Establecen con carácter vinculante condiciones de localización para:
 - Disposición de residuos y sistemas de tratamientos;

- Infraestructuras;
 - Actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística;
 - Áreas de localización preferente.
- Además, en los incisos primero y último del primero párrafo, se establecen dos condiciones que determinan el alcance de estos instrumentos:
 - Se les exige coherencia con la Estrategia Regional de Desarrollo y la PNOT;
 - Su incumplimiento provocará la caducidad de las autorizaciones.
- Finalmente, en su inciso quinto, el propio literal a) del artículo 17 establece la creación de una Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (“COMICIVYT”) integrada por los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular la preside; del Interior y Seguridad Pública; de la Secretaría General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Energía y del Medio Ambiente, que tiene por finalidad:
 - Proponer PNOT y Política de desarrollo rural y urbano al Presidente;
 - Proponer reglamentación para elaboración, evaluación y actualización PROT en las siguientes materias:
 - Definir contenidos mínimos PROT
 - Constitución de Consejo Consultivo de la Sociedad Civil
 - Tipos de condiciones que podrán establecer PROT
- En cuanto al procedimiento para la elaboración de los PROTs, el inciso cuarto establece las siguientes 3 etapas generales:
 - Diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio;
 - Consulta pública de al menos 60 días de la imagen objetivo y principales elementos y alternativas de estructuración del territorio;
 - Consulta a municipalidades y a organismos GORE.
- No obstante, dado que los PROTs deben ser además sometido al procedimiento de la Evaluación Ambiental Estratégica, concatenadamente las etapas para su elaboración son:
 - Diseño o elaboración del Anteproyecto a cargo de la Dirección de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADER) de los Gobiernos Regionales;
 - Preaprobación del GORE y Consejo Regional;

- Evaluación Ambiental Estratégica y consulta pública sobre Imagen Objetivo además de Municipalidades y Consulta Indígena, todo a cargo del SEREMI de Medio Ambiente;
- Aprobación del anteproyecto por parte del GORE;
- Segunda consulta pública a cargo del GORE;
- Aprobación de la Evaluación Ambiental Estratégica por parte del Ministerio del Medio Ambiente;
- Informe del COMICIVYT;
- Aprobación del GORE y promulgación.

Figura 2. Etapas para elaboración de PROTs



Fuente: Elaboración propia en base a Ley 21.074

- Finalmente, es importante destacar las características propias del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para los PROTs:
 - No contempla exigencia de estudios previos específicos para efectuar Diagnóstico (imagen objetivo y características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional);
 - Sólo contempla estudios durante la consulta a organismos públicos;
 - Consulta pública previa respecto a la imagen objetivo y principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional;
 - Intervención de organismos públicos una vez remitido diagnóstico al MMA y sólo durante la consulta pública (Rol acotado del MINVU);
 - Contempla instancia específica y expresa de consulta indígena.
- Sin perjuicio que la Ley N°21.074 que estableció por primera vez a los PROTs como instrumentos de planificación territorial normados, entre los años 2010 y 2012 los GORE y la SUBDERE firmaron convenios para la elaboración de PROTs, donde diversas regiones lograron avances en sus anteproyectos, sin que ninguno de ellos llegara a entrar en vigencia. Por ello, con la promulgación de la ley N° 21.074 en el año 2018, aquellos anteproyectos de PROTs que sean aprobados conforme al procedimiento establecido en

el Reglamento para su elaboración que debe dictarse, y que además sean concordantes con la PNOT -que también debe aprobarse-, adquirirán carácter vinculante, razón por la cual todos los procesos iniciados han sido suspendidos hasta la entrada en vigencia de ambos instrumentos.

- Con todo, habiendo realizado un catastro respecto del avance de dichos anteproyectos, hasta ahora ocho regiones poseen ya expedientes avanzados de PROT, cinco sólo han delineado objetivos generales y dos han levantado únicamente los antecedentes medioambientales de sus regiones, sin avanzar en el desarrollo del instrumento. Todos ellos se estructuran en diversos formatos con distintos contenidos, especialmente en relación con las definiciones de vocaciones productivas y usos preferentes de territorios y zonificación.

Figura 3. Estado actual de tramitación PROTs



Fuente: Elaboración propia

- Finalmente, de los 8 anteproyectos de PROTs que existen actualmente en elaboración avanzada, la gran mayoría omite actividades empresariales relevantes para sus respectivas regiones, como por ejemplo la región de los Ríos que omite el desarrollo energético e industrial, o la región de Antofagasta que omite el desarrollo marítimo portuario y logístico.
- En el Anexo 1 se presenta el detalle de los PROTs con Evaluación Ambiental Estratégica aprobada.

Figura 4. Vocaciones productivas de los anteproyectos finalizados

Región	Vocación productiva / Áreas estratégicas según anteproyecto	Actividades faltantes según categorización de otros anteproyectos	Principales actividades productivas según PIB regional
Tarapacá	Principales vocaciones son minería e industrias proveedoras de tal sector; pesca y actividades acuícolas; turismo; agricultura y logística (apoyo portuario). Esperan fomentar el desarrollo energético.	Actividades científicas, actividades vitivinícolas, ganadería, desarrollo habitacional/inmobiliario, forestal, servicios, desarrollo industrial .	Minería; Comercio; restaurantes y hoteles; Servicios financieros y empresariales; Servicios personales; Construcción.
Antofagasta	Vocación productiva principal es minería, se complementa con energía, turismo, pesca, actividades silvoagropecuarias, desarrollo industrial y actividades científicas.	Servicios , actividades vitivinícolas, desarrollo habitacional/inmobiliario, desarrollo marítimo portuario, logística .	Minería; Construcción; Servicios financieros y empresariales; Industria manufacturera; Electricidad, gas, agua y gestión de desechos.
Atacama	Divide sus actividades por sub-territorios, destaca turismo, energía, minería, ganadería, agricultura, desarrollo industrial, desarrollo habitacional/inmobiliario y silvoagropecuario.	Servicios , actividades científicas, actividades vitivinícolas, acuicultura, pesca, desarrollo marítimo portuario, logística .	Minería; Servicios financieros y empresariales; Construcción; Electricidad, gas, agua y gestión de desechos; Servicios personales.
Valparaíso	Divide sus actividades por sub-territorio, destaca agricultura, minería, industria, turismo, agroindustria industria, actividades energéticas, actividades científicas, desarrollo habitacional / inmobiliario, desarrollo portuario, pesca, actividades vitivinícolas, servicios .	Forestal, logística , acuicultura.	Industria manufacturera; Transporte, información y comunicaciones; Servicios personales- Servicios de vivienda e inmobiliarios; Servicios financieros y empresariales
Biobío	Divide sus actividades por sub-territorio, donde promueve actividades de acuicultura, generación de energías limpias, pesca (recreativa, industrial, artesanal), ganadería, silvicultura, turismo-recreación, agricultura, logística, servicios urbanos, industrial, infraestructura, cultura, defensa, ciencia e investigación, portuaria.	Minería , desarrollo marítimo portuario, actividades vitivinícolas, desarrollo habitacional / inmobiliario.	Industria manufacturera; Servicios personales; Servicios de vivienda e inmobiliarios; Servicios financieros y empresariales; Transporte, información y comunicaciones.
Araucanía	Divide sus actividades por sub-territorio, destaca agricultura, actividades silvoagropecuarias, acuicultura, turismo, pesca, industria, energía.	Servicios , logística, desarrollo marítimo portuario , desarrollo habitacional / inmobiliario, actividades científicas, actividades vitivinícolas.	Servicios personales; Agropecuario/silvícola; Servicios de vivienda e inmobiliarios; Industria manufacturera; Construcción
Los Ríos	Divide sus actividades por sub-territorio, destaca pesca artesanal e industrial; turismo; agricultura; manejo forestal; agroindustria, minería, actividades científicas, acuicultura.	Servicios , desarrollo habitacional / inmobiliario, actividades vitivinícolas, logística, desarrollo marítimo portuario, energía, desarrollo industrial .	Industria manufacturera; Servicios personales; Agropecuario/silvícola; Comercio, restaurantes y hoteles; Transporte, información y comunicaciones
Aysén	En su imagen objetivo destaca actividades de pesca, acuicultura, minería, turismo y silvoagropecuarias.	Servicios , desarrollo habitacional / inmobiliario, logística, actividades científicas, desarrollo marítimo – portuario, energía, desarrollo industrial .	Pesca; Administración pública; Servicios personales; Transporte, información y comunicaciones; Servicios financieros y empresariales.

Fuente: Elaboración propia en base a información GOREs

2.3.2.2.1 Algunas consideraciones para el futuro Reglamento PROT

- Respecto del futuro Reglamento para la elaboración de los PROTs, SOFOFA considera fundamental que, más que regular la caducidad de las autorizaciones o permisos, se establezca en el un procedimiento para denunciar las faltas de los organismos competentes en el otorgamiento de los permisos y autorizaciones, de modo que las sanciones sean establecidas por los mismos organismos que las otorgaron conforme a la legislación vigente. Consecuencialmente, no parece razonable que estos instrumentos puedan exigir a los titulares garantías tales como depósitos endosables o boletas bancarias de garantía dado que éstas deben regirse por las leyes y permisos sectoriales correspondientes.
- Por su parte, en relación a las definiciones conceptuales, consideramos esencial que éstas no generen espacios de indefinición, para lo cual conceptos tales como **alternativas de estructuración del territorio** permitan generar múltiples alternativas para el “horizonte temporal” del respectivo PROT (30 años). Igualmente, las **condiciones de localización** debieran ser aquellas exigencias de carácter técnico aplicables a la construcción, ampliación y/o operación de proyectos o actividades en relación con su emplazamiento, excluyendo que sean asimiladas a otras formas de compensación pactadas caso a caso dentro del SEIA. Respecto de la **disposición de residuos**, debe procurarse que las infraestructuras respectivas además de la disposición incorporen también las actividades de reciclaje y transformación, como ocurre con sistemas que producen energía y material orgánico de abono, entre otros elementos. Asimismo, siendo el concepto de **imagen**

objetivo una definición clave para los PROT, ésta debe referirse a una visión regional que de sentido y consistencia al instrumento en el largo plazo, debiendo ésta plantearse como visión que sintetice fundamentalmente las distintas alternativas de estructuración del territorio.

- En cuanto a la **macrozonificación**, la definición debe hacer una referencia a las grandes unidades territoriales funcionales de una región, evitando caer en una microzonificación detallada, lo que es válido para planes urbanos, pero no para vastas extensiones territoriales y unidades ambientales como valles, cuencas, bordes costeros y montañas, entre otros. Se recomienda entonces reforzar la idea de que la macrozonificación permite definir unidades territoriales que representan identidades, características, condiciones ambientales o productivas, lo que se debe basar en estudios del diagnóstico. En el mismo sentido, se recomienda también consagrar en la definición de PROT la facultad para establecer lineamientos en sus territorios para la ampliación de las áreas sujetas a planificación urbanística a fin de evitar conflictos cuando los planes reguladores propongan expandir sus áreas reguladas a territorios del PROT.
- Otro asunto relevante para el futuro Reglamento, es la regulación que en éste se haga de los contenidos mínimos de los PROTs, en dónde se recomienda que el diagnóstico deba ser realizado en base a las condiciones existentes de la región, así como a los proyectos y planes propuestos o en curso. Asimismo, las alternativas de estructuración del territorio debieran ser de carácter espacial y no conceptual, por lo que la imagen objetivo debiera reflejar la selección o evaluación de las alternativas de estructuración del territorio, siendo las macrozonas unidades territoriales claramente identificables en sus características. Finalmente, consideramos que el que el COMICVYT debiera tener facultades para dictar metodologías que complementen este Reglamento, ayudando a la formulación de los PROT y su perfeccionamiento.
- Las condiciones de localización que definan los PROT son la norma de mayor impacto a la aprobación directa de los proyectos de inversión y funcionamiento de las actividades productivas. Por ello, es fundamental que los tipos de condiciones estén claramente definidas en el Reglamento, razón por la cual materias tales como los procesos de participación ciudadana o de adopción al cambio climático no pueden ser comprendidas como condiciones de localización de un proyecto o actividad, toda vez que ellas se rijan por otras normativas vigentes aplicables.
- Por su parte, respecto al procedimiento elaborar, evaluar y fiscalizar los PROTs, es recomendable que el futuro Reglamento establezca que las observaciones y aportes hechos al proyecto del PROT sean aquellos recibidos formalmente por la autoridad en audiencias, consultas o por escrito, además de establecer plazos de revisión razonables para los Ministerios correspondientes. De igual modo, proponemos también que el Reglamento establezca explícitamente que los PROTs puedan modificarse en todos sus contenidos siguiendo el mismo procedimiento con los que fueron elaborados y

aprobados. Y es que si bien la imagen objetivo y la estructuración del territorio son los contenidos de largo plazo de los PROTs, la necesidad de actualizar permanentemente las condiciones de localización será mucho más recurrente y requerirá, por tanto, de procesos de ajustes más expeditos cuando no modifiquen la imagen objetivo.

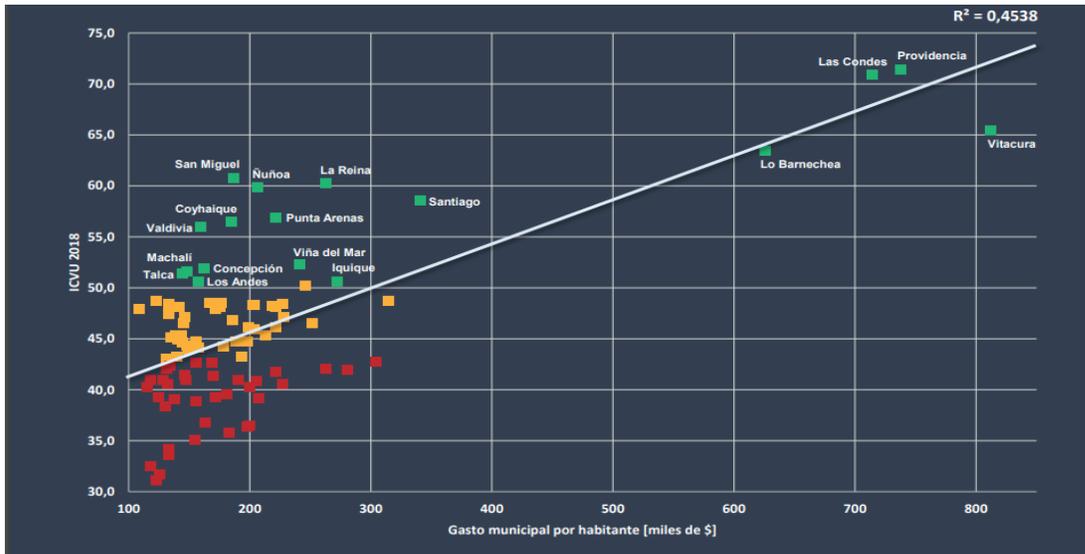
- En cuanto al COMICIVYT, proponemos que el futuro Reglamento le otorgue la facultad de dictar metodologías e instrucciones necesarias para perfeccionar la elaboración y actualización de los PROTs, así como que lo dote de una secretaria técnica que apoye su funcionamiento y que cuente con un equipo propio a cargo de coordinar una mesa interministerial compuesta por representantes oficiales y profesionales designados formalmente por cada integrante de la comisión. De igual forma, respecto del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, recomendamos que el Reglamento le establezca una composición plural que represente en forma equilibrada a los actores del desarrollo territorial, es decir, que tenga representantes del sector privado (productivo), representantes del sector académico (universidades y expertos), y representantes de la comunidad (Organismos no gubernamentales, comunidades organizadas, representantes de regiones, representantes de grupos étnicos, entre otros), para lo cual es deseable que distinga a los gremios del sector productivo de los gremios profesionales. Asimismo, el Reglamento debiera darle a este Consejo la labor de emitir opiniones sobre proyectos de políticas, leyes, reglamentos, decretos, planes y metodologías previo acuerdo del COMICIVYT, labor de apoyo a la implementación de las decisiones multisectoriales que consideramos vital para la transparencia e implementación de las políticas nacionales.
- Por último, SOFOFA considera fundamental que los PROT se articulen coherentemente con el SEIA para evitar duplicidades y exigencias relacionadas con la instalación de proyectos previamente autorizados por la autoridad ambiental. Para ello, es recomendable implementar experiencias piloto en la macrozona norte (Arica/Parinacota a Copiapó) y en la macrozona sur (Araucanía a Los Lagos), ya que ambas tienen desafíos comunes en cuanto a desarrollo de infraestructura, conservación del medio ambiente y potenciamiento del turismo. La macrozona norte tiene además desafíos comunes en minería, energía y pesca, mientras que la macrozona sur los tiene en agricultura, ganadería, energía, acuicultura y forestal.

2.1.3. Fondo de Desarrollo Local

- Chile presenta una importante desigualdad e ineficiencia en el financiamiento de las municipalidades a lo largo de todo su territorio debido a una alta centralización, tanto en la recaudación de recursos a través de impuestos, como de su distribución a través de transferencias desde el Gobierno Central. Como se observa en los gráficos siguientes, existe desigualdad en el gasto municipal dividido por la cantidad de habitantes y su calidad de vida urbana en las comunas del país. Del mismo modo, la totalidad de las

municipalidades reciben solo el 15% de los ingresos fiscales y el 85% restantes al gobierno general.

Gráfico 7. Gasto total municipal por cada habitante de la comuna M\$ / Habitante (promedio 2014-2016) e Índice de Calidad de Vida Urbana.



Fuente: Cámara Chilena de Construcción / Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

Gráfico 8. Ingresos fiscales en MM de pesos (2017)

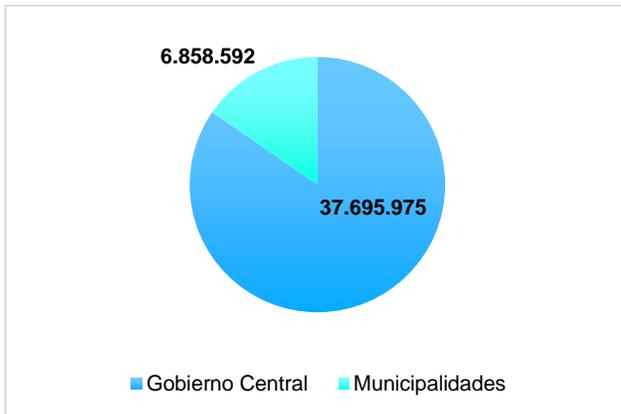
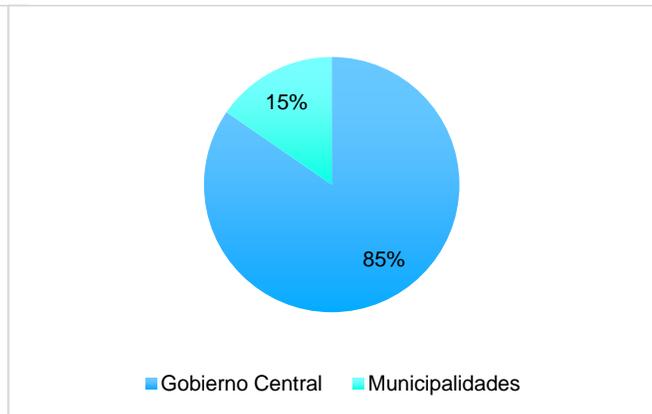


Gráfico 9. Ingresos fiscales como % del Gobierno General (2017)



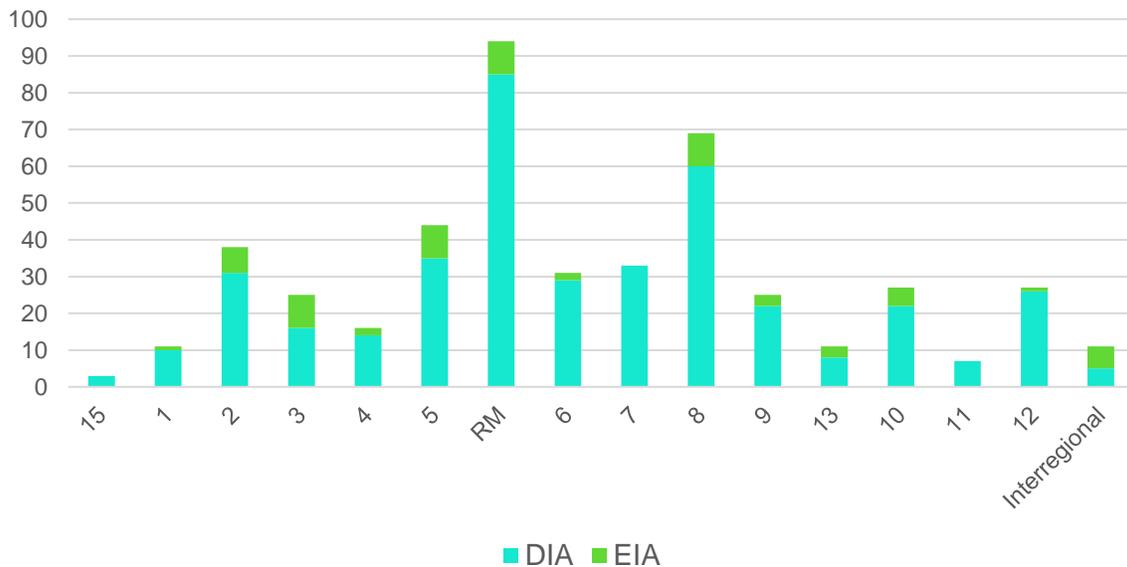
Fuente: Elaboración propia con datos de DIPRES

- Avanzar hacia una mejor equidad en la distribución de recursos a nivel regional y municipal es parte esencial del proceso de descentralización inteligente que debiera implementar la descentralización política, administrativa y fiscal actualmente en curso en nuestro país. Sin embargo, las propuestas de SOFOFA para crear un **Fondo de Desarrollo Local (FDL)** no tienen el potencial de ser una solución estructural que aspire a superar las ineficiencias e inequidades de la actual distribución o transferencias corrientes del gobierno central a los gobiernos locales ni la distribución solidaria de los

Fondos Municipales. Por el contrario, el FDL no persigue más que fomentar la colaboración y el vínculo público-privado a nivel territorial, para que las empresas dispongan de más instancias y alternativas para poder aportar recursos al desarrollo y bienestar de las localidades en las cuales se vinculan en sus operaciones empresariales o proyectos de inversión.

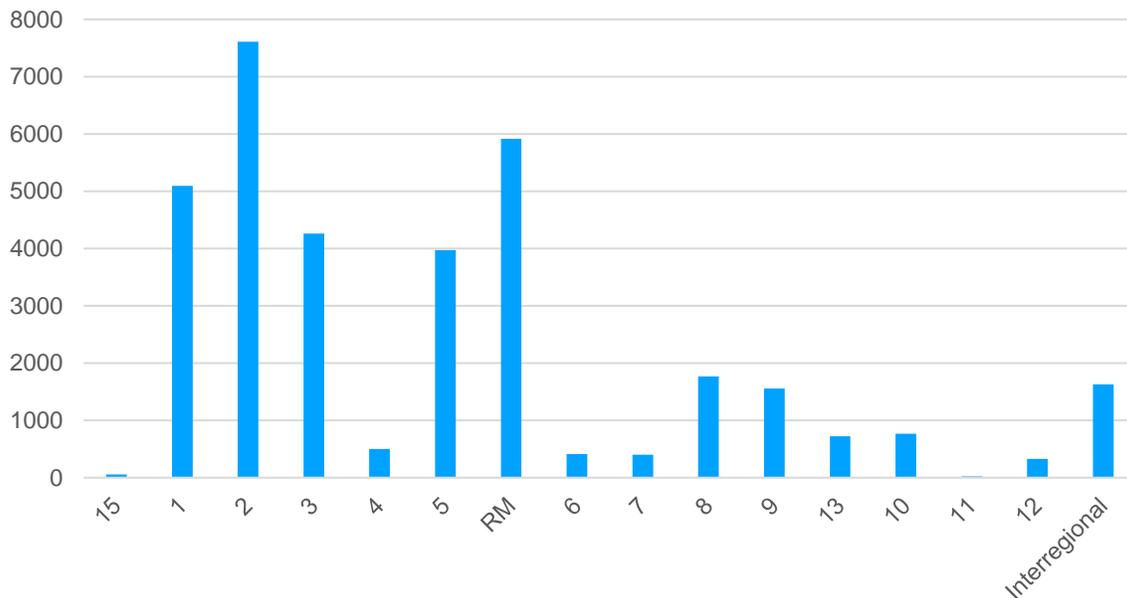
- Y es que la actual institucionalidad de gobiernos locales no cuenta con mecanismos que permitan a las comunidades percibir parte de los beneficios de recaudación tributaria que generan los proyectos de inversión que se instalan en sus comunas y/o regiones, proyectos cuyos beneficios son generalmente de alcance nacional pero que, a la vez, pueden generar externalidades negativas que se concentran en el entorno inmediato. En su ausencia, prevalece en la relación entre empresa desarrolladora de proyectos y comuna receptora una casuística en la que proliferan múltiples intermediarios (algunos de los cuales no necesariamente velan por el interés general de la comuna), lo que redundando tanto en inversiones sociales que no necesariamente se ajustan a la urgencia de las necesidades locales, como en atrasos injustificados en el desarrollo de los proyectos de inversión.
- Adicionalmente, es posible identificar proyectos de inversión en todas las regiones del país. Sin embargo, los beneficios no se distribuyen de la misma forma en el territorio, según se observa en los siguientes gráficos de proyectos de inversión en calificación ambiental en el SEIA por región y montos.

Gráfico 10. Número de proyectos en calificación por región, julio 2018



Fuente: Elaboración propia con datos SEIA

Gráfico 11. Proyectos en calificación por región en MMU\$, julio 2018



Fuente: Elaboración propia con datos SEIA

- Finalmente, otro antecedente relevante para el diseño de una política pública de descentralización gradual e inteligente es la interacción de las empresas desarrolladoras de proyectos de inversión con las comunidades vecinas a su emplazamiento. En su estudio “Empresa y Territorio” el Centro de Políticas Públicas UC (2016) establece que las empresas se sienten obstaculizadas por la evaluación que reciben de las comunidades en función a los aportes económicos que realizan. Por ello, uno de los desafíos de estos instrumentos es generar una articulación con sentido compartido donde exista voluntad para colaborar continuamente con el gobierno local, el regional y el nacional, así como con las comunidades y el sector privado.
- Existen múltiples instrumentos jurídicos disponibles para apoyar el proceso de descentralización en materia de aportes privados a comunas o regiones específicas, algunos de los cuales se incluyen en el Anexo 2.
- Sin embargo, la finalidad de generar instrumentos que permitan a las comunidades locales acceder a parte de los beneficios generados por proyectos de inversión que se instalan en sus comunas no ha logrado materializarse en ninguna de las políticas públicas previamente señaladas. Por ello, en los últimos años se han propuesto diversas iniciativas para desarrollar un instrumento jurídico que permita vincular institucionalmente a los desarrolladores de proyectos de inversión al entorno más próximo del área de su emplazamiento, pero la gran mayoría de ellas no han sido concretadas. Entre ellas se destacan:
 - La Agenda de Impulso Competitivo (2011) que buscaba crear un instrumento para promover la descentralización, permitiendo que las inversiones a gran escala

aportasen a proyectos de adelanto económico y social en su emplazamiento. Proponía que los grandes proyectos destinaran un porcentaje de su inversión al desarrollo de iniciativas sociales previamente aprobadas por las autoridades locales, descontando dichos aportes del impuesto a la renta. Alternativamente, la propuesta consideraba que una fracción de los impuestos generados por las grandes inversiones se destinase a proyectos de adelanto comunitario en regiones.

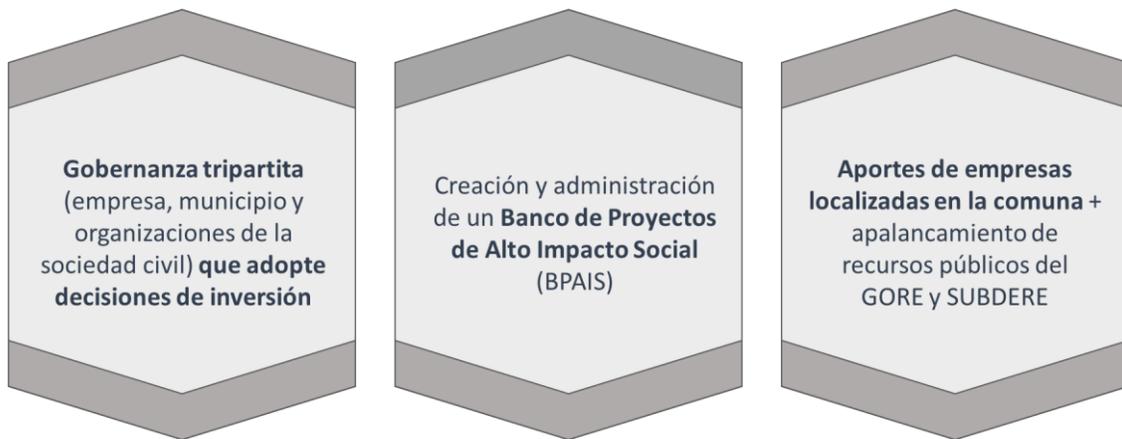
- Proyecto de ley de impuesto a las generadoras de energía eléctricas (Boletín N° 6823-08), que fuera ingresado en el 2010 al Congreso y que establecía el pago de un impuesto específico a beneficio municipal por la instalación de una central generadora de energía eléctrica. La propuesta del impuesto fue de 270 UTM por cada megawatt de potencia, aplicable a las generadoras de capacidad igual o superior a 200 megawatts. Junto a ello, autorizaba a las empresas generadoras a imputar dicho impuesto a los pagos provisionales mensuales, y, si hubiere excedente, a cualquier otro impuesto de retención o recargo. Esta iniciativa sigue aún en el Congreso.
- Propuesta de Res Pública para proyectos de energía que buscaba crear una regulación para que el 1% de la inversión de los proyectos de inversión en este sector fuera aportado a la comunidad y/o región de su emplazamiento, permitiendo que dicho monto fuera deducible del impuesto de primera categoría, y prohibiendo la entrega de cualquier compensación adicional fuera de las medidas de compensación, mitigación y reparación estipuladas en la respectiva RCA. Además, la comunidad local debía tener una batería de proyectos pre-aprobados para ser financiados por la empresa desarrolladora.
- Proyecto de Ley que crea y destina recursos para el Fondo de Desarrollo del Norte y de las comunas mineras de Chile (Boletín 8272-08) que establece la creación de un fondo ascendente a US\$260.500.000, aportados anualmente en 12 años. Las comunas mineras beneficiadas serían las que tuvieran ingresos anuales por concepto de patentes de amparo de concesiones mineras o superiores al 2,5% de sus ingresos propios permanentes, recibiendo anualmente recursos en función de criterios de población, con un tope máximo de US\$ 3 millones anuales a utilizar en proyectos de inversión que cuenten con las evaluaciones técnicas pertinentes y con la aprobación del Concejo Municipal. La SUBDERE asignaría dichos recursos anualmente a los municipios y no contra proyectos, los cuales, si bien debían contar con las debidas evaluaciones técnicas, no necesariamente requerían estar aprobados para ejecutar la transferencia.
- Entre las propuestas e iniciativas previamente expuestas, se destacan algunos factores comunes tales como: (i) un aporte pecuniario establecido en función de un porcentaje variable de la inversión del proyecto destinado a financiar iniciativas de desarrollo local; (ii) imputación parcial o total del aporte al impuesto de primera categoría; (iii) afectación del aporte o impuesto específico recaudado al beneficio municipal; (iv) banco

de proyectos pre-aprobados por municipios compuesto por iniciativas distintas a los medidas de mitigación, compensación y reparación establecidas en el SEIA; y (v) entidades autónomas para la administración de los aportes, a través de sociedades anónimas o corporaciones público-privadas.

- En términos generales, estos instrumentos de descentralización incorporan un rol relevante de las municipalidades. Sin embargo, diferentes estudios han identificado la necesidad de fortalecer sus capacidades de gestión:
 - **Los ciudadanos han expresado desconfianza hacia las capacidades de sus municipios.** La Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios (2016) desarrollada por el Centro UC de Políticas Públicas establece que un 21% de los encuestados cree que el principal problema que afecta al trabajo municipal es la poca preparación de sus funcionarios, posicionándose en segundo lugar luego de la categoría “demasiada burocracia”.
 - **Se registran bajos niveles de profesionalización de los funcionarios municipales en muchas regiones del país,** donde algunas alcanzan niveles menores al 10%. Según el Informe Nacional de Capital Humano (2016) realizado por la Asociación de Municipalidades de Chile y la Escuela de Gobierno Local, al año 2015 el nivel de profesionalización promedio del personal municipal era del 29,36%, representando uno de los porcentajes más bajos de los países de la OCDE y América Latina. Por su parte, el gasto en capacitación de personal es marginal, alcanzando un 0,23% promedio sobre los ingresos totales de la institución.
 - La Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios (2016) también revela **bajos niveles de confianza en los alcaldes.** En efecto, sólo el 17% de los encuestados declara tener mucha o bastante confianza en los ediles. Esta encuesta también da cuenta que las personas demandan mayores capacidades de gestión y que los proyectos comunales sean liderados por equipos capacitados.
 - Por ello, toda propuesta que aborde instrumentos de descentralización debe considerar el desarrollo de las capacidades de los municipios para abordar requerimientos técnicos.
- La creación de un Fondo de Desarrollo Local (FDL) debe tener por objeto entonces permitir a los proyectos de inversión distribuir parte de los beneficios que generen en forma descentralizada, de modo que, a través de una institucionalidad consagrada en leyes y reglamentos, las empresas construyan un vínculo con el gobierno local y con las comunidades del territorio donde se emplazan. Para tener alcance a todo el territorio nacional, este instrumento de descentralización requiere contemplar al menos 3 elementos fundamentales:

- (i) Una gobernanza tripartita que adopte las decisiones de inversión en la que concurren las empresas, los municipios y organizaciones de la sociedad civil.
- (ii) La creación y administración de un Banco de Proyectos de Alto Impacto Social (BPAIS).
- (iii) La estructuración de un fondo con aportes de las empresas localizadas en la comuna con la posibilidad de apalancamiento de recursos públicos del Gobierno Regional (GORE) y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).

Figura 5. Pilares de la propuesta de Fondo de Desarrollo Local



Fuente: Elaboración propia

2.1.3.1. Gobernanza

- Para la gobernanza del FDL se proponen dos posibles modelos de administración: (i) Corporaciones de Desarrollo Territorial (CDT) y (ii) Unidades de Emprendimiento Municipal con el apoyo de un Consejo Asesor. El objetivo de ambos modelos es promover el desarrollo comunal financiando proyectos de un Banco de Proyectos de Alto Impacto Social (BPAIS) con aportes de empresas que instalen y desarrollen proyectos de inversión en el territorio comunal.

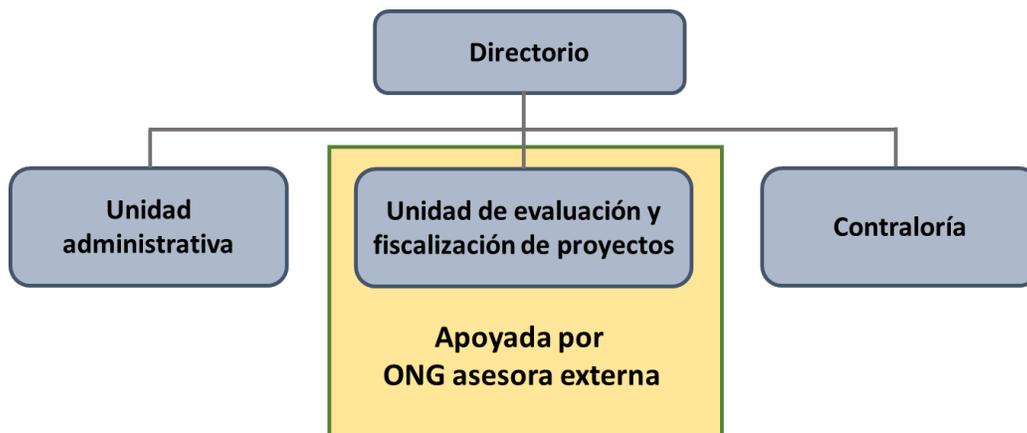
2.1.3.1.1. Corporación de Desarrollo Territorial (CDT)

- Las CDT deberán constituirse como entidades de derecho privado sin fines de lucro que tengan por objeto promover el desarrollo de la comuna a través del financiamiento de proyectos de alto impacto social financiados a través de aportes realizados por empresas que desarrollen proyectos de inversión en la comuna. Al igual que otro tipo de corporaciones, su conformación y funcionamiento estará normado por el artículo 129 de la Ley N° 18.695 y el Código Civil.

- Entre otras acciones, las CDT pueden realizar estudios orientados a identificar áreas o sectores con potencial de crecimiento, estimular la ejecución de proyectos de inversión, fortalecer la capacidad asociativa de pequeños y medianos productores, promover la innovación tecnológica, incentivar las actividades artísticas y deportivas, estimular el turismo intraregional, mejorar la eficiencia de la gestión empresarial y efectuar actividades de capacitación.
- Su regulación establece que deberán tener un Directorio donde participan, por ejemplo, representantes de CORFO, del GORE, de SERCOTEC, asociaciones gremiales empresariales, universidades, autoridades regionales, expertos y académicos, conforme determinen los Estatutos de cada CDT. Deben contar además con unidades estratégicas y de soporte que velen por el cumplimiento y monitoreo de sus objetivos, planes y programas de desarrollo así como de su administración y del control de gestión de sus proyectos. Además, deben contar con políticas de transparencia y memorias públicas que den cuenta de su gestión, licitando proyectos para ser ejecutados en la región que sean financiados por la CDT. Su estructura de financiamiento y apalancamiento debe tener un componente basal otorgado por el CORE y otros aportes públicos del FIC-R (Fondo de Innovación a la Competitividad de decisión Regional), que es parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional -FNDR- que se asigna a los Gobiernos Regionales para inversión en innovación.
- SOFOFA propone entonces que los costos de administración de la CDT sean financiados por un porcentaje fijo del FDL con un tope máximo, provisión que deberá contemplar además los gastos de capacitación y formación de sus funcionarios, no estando contemplados entre ellos la remuneración de los Directores de la CDT quienes debieran ser ad honorem.
- El objetivo es que una CDT pueda agrupar a dos o más comunas colindantes y sean objeto de políticas de transparencia activa, escrutinio público en licitaciones y rendición de cuentas y financiamiento.
- Se propone también que su primer mandato sea definir ejes de desarrollo estratégico comunales concordantes con los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs) vigentes. En caso que los PLADECOs se encuentren desactualizados, incompletos o sean deficientes, las CDT debieran levantar información sobre la realidad de sus comunas y, en función de otros instrumentos de planificación territorial vigentes y definir ejes de desarrollo estratégico comunal a largo plazo validados por la comunidad.
- Para mantener una estructura de costos liviana, proponemos que las CDT se constituyan con los siguientes órganos internos:
 - **Un Directorio:** órgano colegiado encargado de la dirección y administración de la CTD que define las políticas, criterios de gestión y bases administrativas:

- ✓ Aprueba el Banco de Proyectos de Alto Impacto Social (BPAIS) propuesto y levantado por una ONG;
 - ✓ Resuelve la adjudicación de proyectos a entidades ejecutoras;
 - ✓ Resuelve la asignación de financiamiento a proyectos del BPAIS;
 - ✓ Fiscaliza la gestión de la Unidad de Evaluación y Fiscalización;
- **Una Contraloría o Inspector de Cuentas:** órgano o persona a cargo de la fiscalización interna, con el objeto de proteger los activos de la CDT y la eficiencia de sus labores, asegurando los estados financieros y cumplimiento de las normativas nacionales.
 - **Unidad Administrativa:** personal a cargo de la operación y administración de la CTD.
 - **Unidad de Evaluación y Fiscalización de Proyectos:** órgano con dos funciones principales:
 - ✓ Encargado de licitar el levantamiento y estructuración del Banco de Proyectos de Alto Impacto Social (BPAIS) a una ONG con presencia y conocimiento del territorio comunal;
 - ✓ Licitar y fiscalizar la ejecución e implementación de los proyectos del BPAIS a empresas privadas, ONG o consultoras.

Figura 6. Organigrama CTD



Fuente: Elaboración propia

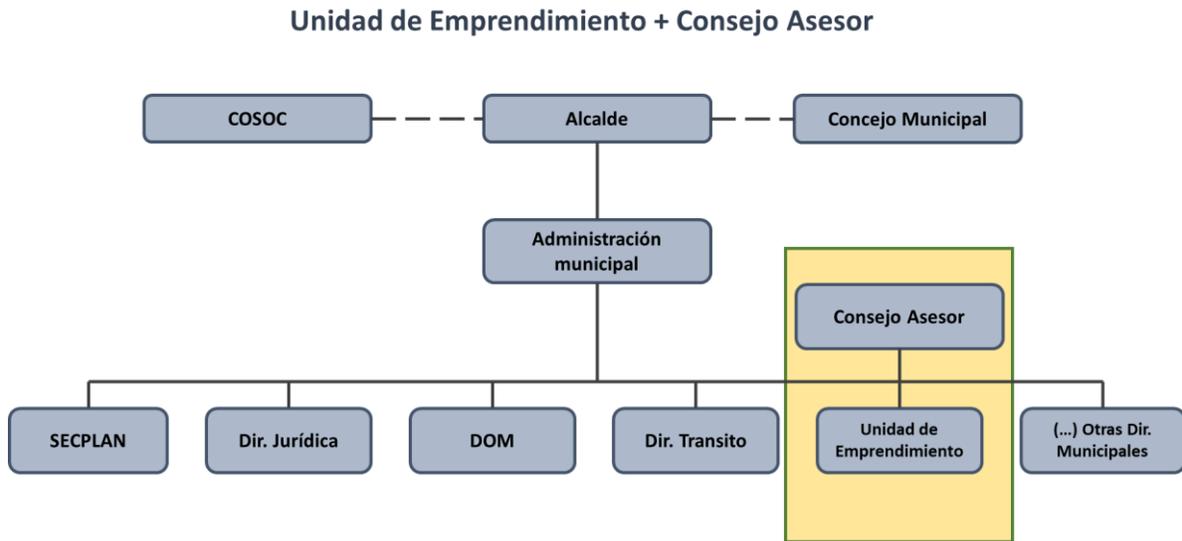
- La composición mínima del Directorio de la CDT debiera incluir representantes de las siguientes organizaciones:
 - Representantes del o los municipios;
 - Representantes de la o las empresas (aportantes y/o gremios regionales);

- Representantes de instituciones de educación superior de la región;
 - Representantes del Concejo de la Sociedad Civil (COSOC).
 - Representantes del GORE.
- Conforme a lo establecido en la Ley N° 18.695, se propone además que las CDT sean fiscalizadas por la Contraloría General de la República, la unidad de control respectiva de la municipalidad y por el Ministerio de Justicia.

2.1.3.1.2. Unidad de Emprendimiento Municipal con Consejo Asesor

- Una segunda alternativa es que el FDL sea administrado directamente por la municipalidad, para cuyos efectos los fondos aportados deben ser tratados como ingresos extra-fiscales para que no ingresen al presupuesto municipal, para lo cual se
- requiera la aprobación previa de la Contraloría General de la República conforme lo establece el artículo 4 del decreto de Ley 1.263.
- La propuesta para la gestión municipal del FDL conlleva que éste debe quedar a cargo de las siguientes unidades:
 - **Unidad de Emprendimiento Municipal:** órgano ejecutivo municipal interno encargado de gestionar el FDL, rindiendo cuenta anual de su gestión al Consejo Asesor. Sus funciones principales son:
 - ✓ Licitación el levantamiento y estructuración de un Banco de Proyectos de Alto Impacto Social (BPAIS) a una ONG con presencia y conocimiento del territorio;
 - ✓ Licitación y fiscalización la ejecución e implementación de los proyectos del BPAIS a empresas privadas, ONG o consultoras.
 - **Consejo Asesor:** órgano resolutorio externo a la organización municipal encargado de dirigir el trabajo de la Unidad de Emprendimiento Municipal. Sus funciones principales son:
 - ✓ Aprobar el Banco de Proyectos de Alto Impacto Social (BPAIS) propuesto y levantado por una ONG;
 - ✓ Resolver la adjudicación de proyectos a entidades ejecutoras;
 - ✓ Resolver la asignación de financiamiento a proyectos del BPAIS;
 - ✓ Fiscalizar la gestión de la Unidad de Emprendimiento.

Figura 7. Estructura FDL administrada por Municipalidad



Fuente: Elaboración propia

- El Consejo Asesor deberá estar integrado por representantes de los siguientes órganos:
 - Alcaldes del o los municipios;
 - Empresa o empresas aportantes;
 - Gremios empresariales de la región;
 - Representantes de instituciones de educación superior de la región;
 - Representantes del Concejo de la Sociedad Civil (COSOC).
 - Representantes del GORE.
- En este caso, un porcentaje fijo con tope máximo del FDL debiera ser destinado a financiar la capacitación y formación de los funcionarios de la Unidad de Emprendimiento, no siendo los integrantes del Consejo Asesor remunerados.
- Finalmente, tanto la Unidad de Emprendimiento como el Consejo Asesor debieran contar con políticas de transparencia activa y escrutinio público en licitaciones, rendición de cuentas y financiamiento.

2.1.3.2. Banco de Proyectos de Alto Impacto Social (BPAIS)

- Ambos modelos de gobernanza contemplan la creación de un Banco de Proyectos de Alto Impacto Social (BPAIS) estructurado por licitación a una ONG con presencia y conocimiento del territorio comunal, la que debe incluir procesos de consulta ciudadana en el levantamiento del conjunto de proyectos que estructurarán el BPAIS.

- El BPAIS debe ser previamente aprobado por (i) los GORE para validar su concordancia con los PROTs, (ii) las municipalidades correspondientes para asegurar su concordancia con los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs), y (iii) por el Ministerio de Desarrollo Social para validar la Rentabilidad Social (RS) de los proyectos que lo componen.
- El BPAIS debe estructurarse considerando otros bancos o iniciativas que existan en las comunas o regiones correspondientes tales como (i) el Banco Integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social, (ii) Comuna Energética del Ministerio de Energía y (iii) el Plan Comunal de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio público desarrollado bajo la Ley N° 20.958 sobre Aportes al Espacio Público.
- El BPAIS debe contener al menos 2 proyectos de desarrollo social en cada una de las siguientes áreas de especialización:
 - **Desarrollo Urbano:** áreas verdes, integración habitacional y conectividad;
 - **Formación Técnica:** capacitación y formación de competencias;
 - **Emprendimiento:** apoyo a empresas que quieren crecer en actividades empresariales con potencial y brechas de capacidades.
 - **Conservación:** biodiversidad y protección de áreas silvestres protegidas del Estado.
- Los proyectos que integren el BPAIS deberán presentar al menos los siguientes requisitos:
 - (i) Descripción del proyecto y de las comunas en las que se ejecutará;
 - (ii) Descripción de la situación o problemática social que se espera modificar;
 - (iii) Clasificación según escala y ámbito del proyecto;
 - (iv) Permisos y certificaciones de agencias públicas que requiere según clasificación (escala y ámbito);
 - (v) Indicadores de gestión y desempeño con línea de base y metas anuales;
 - (vi) Presupuesto detallado de la ejecución del proyecto;
 - (vii) Carta Gantt de la ejecución del proyecto.

2.1.3.3. Aportes públicos y privados

- Esta propuesta de FDL establece que se constituya con aportes de empresas que desarrollan proyectos de inversión en las comunas correspondientes determinados como un porcentaje variable de la inversión total del proyecto ejecutado en función del monto invertido y la cantidad de habitantes en situación de pobreza multidimensional de la comuna según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) vigente u otras mediciones relacionadas.

- Se propone además que los aportes realizados por las empresas al FDL sean imputables como crédito al impuesto de primera categoría hasta un cierto límite máximo definido en función de (i) la cantidad de habitantes que posee la comuna en situación de pobreza multidimensional según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) vigente; (ii) el monto del proyecto y (iii) las utilidades del ejercicio de la empresa desarrolladora, debiendo éstos ser imputables en el mismo ejercicio tributario en el que sean efectivamente enterados.
- Esta propuesta de FDL considera también un componente solidario destinando una parte de sus recursos al presupuesto del GORE correspondiente, transferencias que deberán ser destinadas a financiar proyectos en localidades menos desarrolladas y con menores niveles de inversión empresarial. Al igual que los umbrales para determinar el tratamiento tributario de los aportes, se propone que el componente solidario sea definido en función de (i) la cantidad de habitantes que posee la comuna en situación de pobreza multidimensional según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) vigente y (ii) el monto de la cartera total de proyectos del BPAIS.
- Es importante también que el FDL pueda apalancarse con fondos públicos a través de transferencias corrientes provenientes de:
 - **Subsidios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)**, para lo cual los Proyectos de Desarrollo Urbano de gran escala necesitarán la aprobación de este Ministerio para acceder a subsidios.
 - **Recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**, para lo cual los proyectos de gran envergadura deberán contar con aprobación previa de los organismos legalmente involucrados en la asignación del FNDR (GORE, SUBDERE y DIPRES).
 - **Recursos del Fondo de Desarrollo Comunal y del Fondo de Aportes al Espacio Público.**
- Finalmente, proponemos que el FDL debe considerar mecanismos de mantención de las obras del BPAIS que sean ejecutadas, para lo cual una vez concluidas, los municipios deban concesionar su mantención en el tiempo.

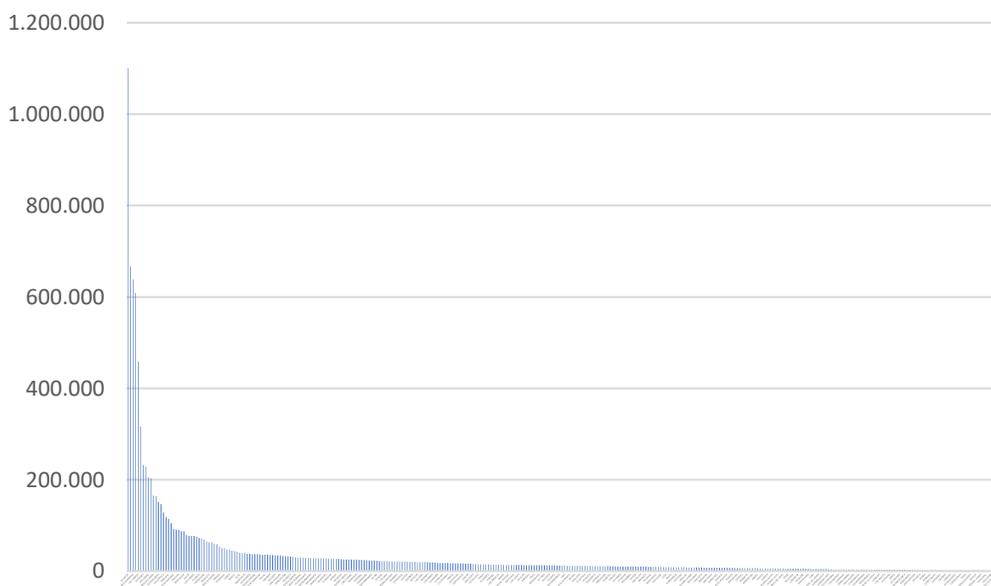
2.1.4. Patentes Municipales

- Las patentes municipales constituyen un impuesto de carácter municipal, cuyo mecanismo de pago es sobre la base del capital propio del negocio (activos menos pasivos exigibles) declarado por la empresa en el formulario 22 del Servicio de Impuestos Internos. En la determinación del capital propio, los contribuyentes pueden

deducir aquella parte que se encuentre invertida en otros negocios o empresas afectos al pago de patente municipal.

- El valor de la patente varía entonces en cada municipalidad entre el 0,25% y 0,5% del capital propio del contribuyente, con un mínimo de 1 UTM y un máximo de 8 mil UTM al año. Su pago se prorratea entre todas las comunas del país en las cuales el contribuyente mantiene sucursales, locales o instalaciones productivas. Así, el monto total de la patente se paga en proporción por cada sucursal, considerando como base el número de trabajadores que trabajan en cada una de las sucursales, cualquiera sea su condición o forma, incluidos los de temporada y subcontratistas. Esta información la entrega la empresa a la comuna donde está su casa matriz, la que envía el listado correspondiente a todos los municipios donde hay locales.
- Como consecuencia del actual mecanismo de distribución de patentes municipales en base al número de trabajadores, es común que sucursales, locales o instalaciones productivas de grandes empresas paguen menos patentes que pequeños emprendimientos o comercios locales, cuestión que ha generado una concentración de la recaudación por este concepto en comunas donde se localizan las sociedades matrices de dichas empresas, mayoritariamente en unas pocas comunas de la Región Metropolitana.

Gráfico 12. Ingresos por patentes municipales, 2017

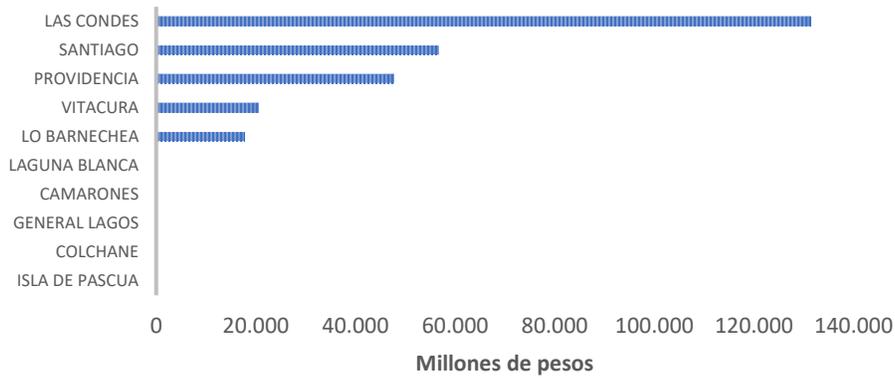


Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, SUBDERE

- El gráfico refleja una evidente desigualdad de ingresos por patentes municipales, pues las 5 comunas que mayores ingresos reciben por este concepto representan el 42% de

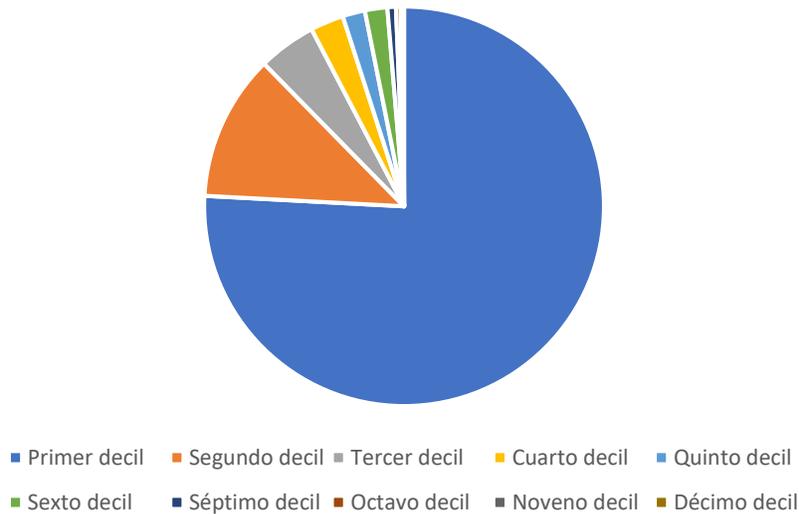
los ingresos totales del país por patentes municipales, mientras que las 215 comunas restantes representan solo el 5% de la recaudación total.

Gráfico 13. Comunas con 5 mayores y menores ingresos por patentes municipales, 2017



Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, SUBDERE

Gráfico 14. Distribución ingresos por patentes municipales por decil, 2017



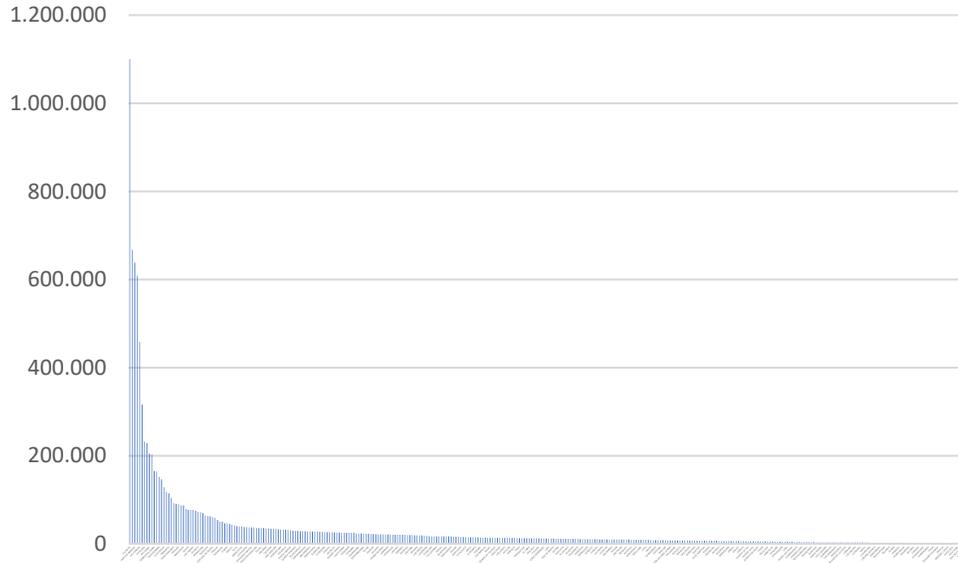
Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, SUBDERE

- La actual forma de distribuir las patentes municipales genera una distorsión en la recaudación que favorece a las principales comunas receptoras de estos pagos. Esta distribución no necesariamente converge con el uso de infraestructura pública (seguridad, infraestructura vial, servicios municipales, etc.) por parte de las empresas con el gasto que deben incurrir las municipalidades para que las actividades comerciales e industriales para proveer dicha infraestructura pública, la que permite a

las empresas desarrollar sus actividades comerciales e industriales en los espacios de la comuna.

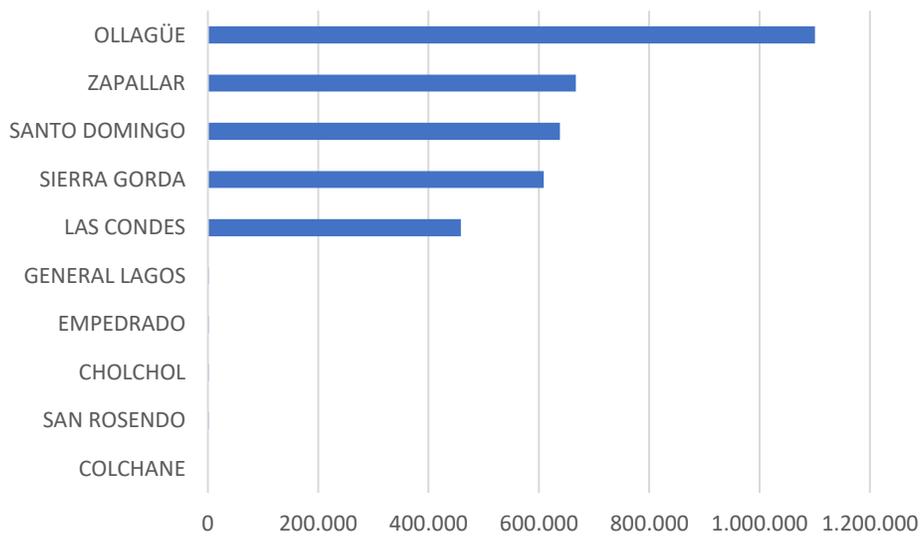
- La desigualdad de ingresos entre las comunas aún se mantiene si se considera el tamaño y población de las municipalidades. Así, el ingreso per cápita comunal por concepto de patentes municipales poco mejora la distribución, aunque cambia la composición de las comunas con mayores y menores ingresos.

Gráfico 15. Ingresos per cápita comunal por patentes municipales, 2017



Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, SUBDERE

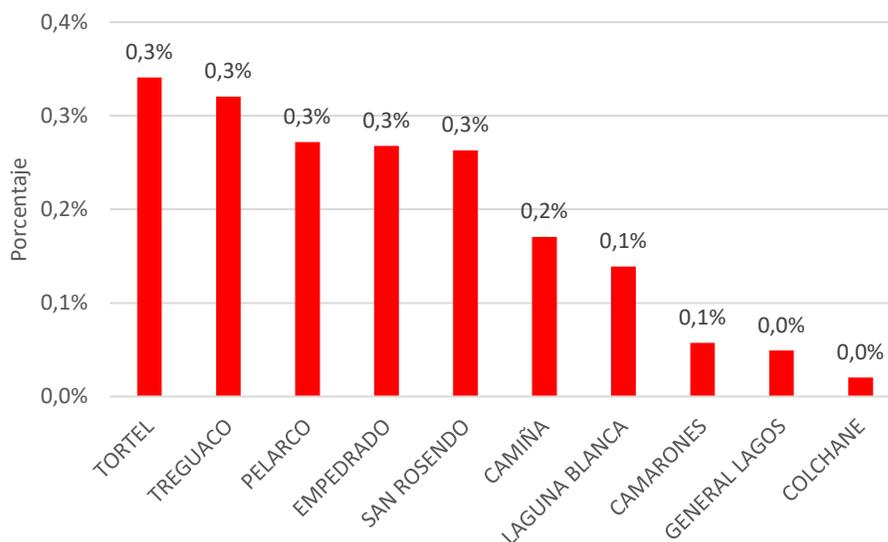
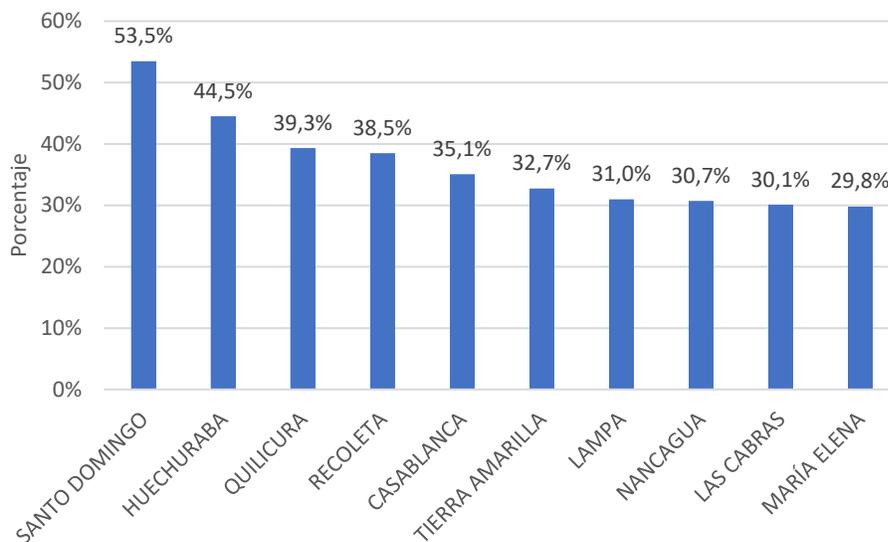
Gráfico 16. Comunas con 5 mayores y menores ingreso per cápita por patentes municipales, 2017



Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, SUBDERE

- Por último, las municipalidades también difieren en el grado de dependencia de sus ingresos o presupuesto según los ingresos que reciben por concepto de patentes. En algunos casos, dichas patentes pueden ser la principal fuente de ingreso municipal, y por ende, del financiamiento de gastos en bienes y servicios comunales.

**Gráficos 17-18. Dependencia de presupuesto comunal a patentes municipales, 2017
(Mayores y menores 10 comunas).**



Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, SUBDERE

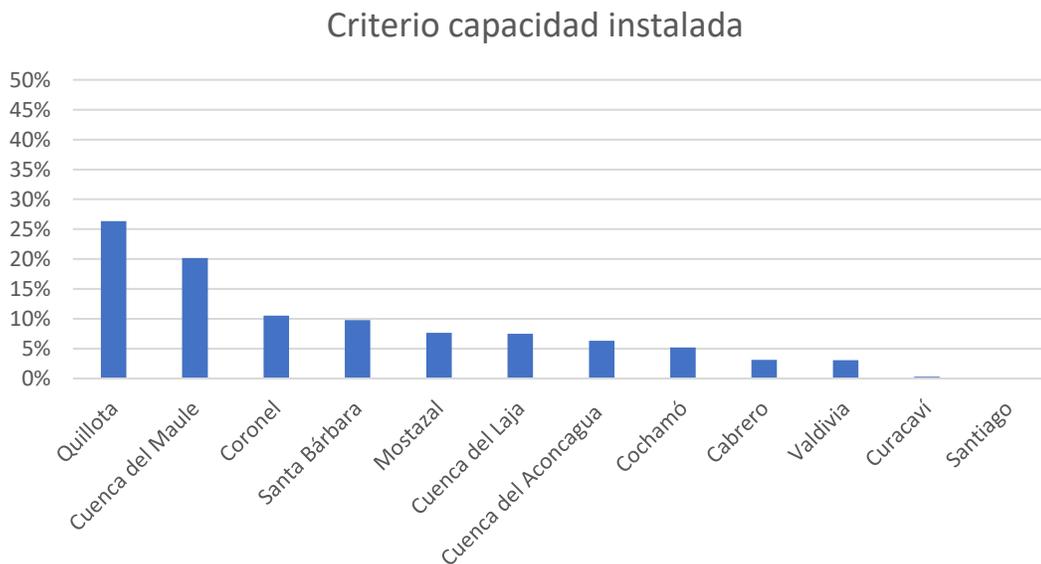
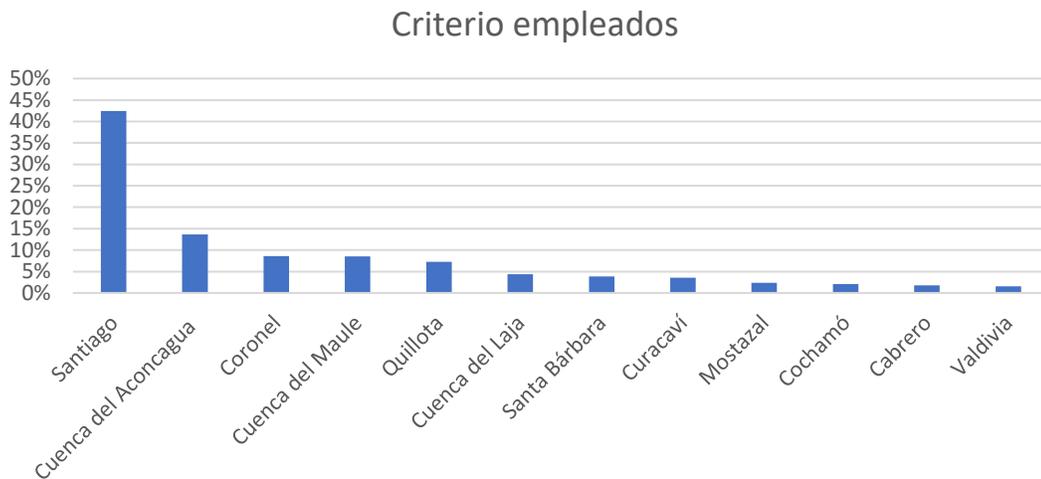
- En los últimos años se han presentado diversas propuestas para modificar el modelo de patentes municipales, principalmente provenientes de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) y parlamentarios:
 - El senador José García Ruminot plantea cambiar el concepto de distribución del pago en función del total de activos o la superficie que usan en vez del número de trabajadores.
 - El Senador Carlos Montes plantea correcciones en materia de terminar con el techo de las 8 mil UTM y una mayor fiscalización en las declaraciones de capital propio.
 - El Grupo Círculo Verde propone un mecanismo de pago en función de los ingresos obtenidos por cada sucursal, con una tasa única anual y sin tope, a pagar anualmente a las municipalidades donde estén situados los lugares de venta. Si no hay lugares de venta, esa municipalidad tendrá el derecho al menos al 40% de la patente pagada por la casa matriz. Por último, si hay varias faenas o lugares de operación, el 40% debe ser proporcional a la generación de la venta.
- Por su parte, otros países como Estados Unidos, Costa Rica y Puerto Rico poseen mecanismos de distribución de impuestos locales de acuerdo con el valor de las ventas de las distintas localidades o ingresos percibidos en cada ubicación, o por la superficie utilizada por las sucursales en donde ellas se ubican.
- De ahí entonces la necesidad y urgencia de desarrollar e implementar una propuesta de distribución alternativa voluntaria para el sistema de recaudación de las patentes municipales comerciales e industriales establecido en la Ley de Rentas Municipales, dado que como se vio antes, el actual mecanismo no permite que las empresas opten por efectuar una distribución del pago correspondiente en las comunas donde operan sus plantas en base a criterios diferentes al número de trabajadores por establecimiento
- Adicionalmente, el mecanismo actual no toma en consideración la actividad comercial o productiva del contribuyente sujeto al pago de la patente municipal, las que pueden diferir de manera significativa. Esto implica que para algunos sectores comerciales o industriales tenga sentido un mecanismo de distribución en base al número de personas, como por ejemplo el retail o alguna otra actividad intensiva en fuerza de trabajo. Sin embargo, esta regla no necesariamente hace sentido para actividades intensivas en capital físico, como la industria de generación eléctrica, manufacturera, agroindustrial u otras.
- Finalmente, al no considerar la normativa actual las diferencias entre las actividades comerciales o productivas sujetas al pago de la patente, no existe flexibilidad para las empresas de acogerse al mecanismo que refleje de mejor manera la más adecuada

distribución de sus esfuerzos empresariales. Es decir, también se debe analizar el establecimiento de los montos en función del tipo de empresa.

- En términos generales, se propone entonces ampliar los mecanismos de asignación de las patentes municipales entre las comunas en las cuales el contribuyente mantiene sucursales, locales o instalaciones productivas, de forma de que el pago de dicho impuesto de carácter municipal refleje de mejor manera la generación de beneficios a partir de la actividad productiva o comercial del contribuyente. La propuesta no obstante no considera cambios en la base impositiva sobre la cual se determina el monto a prorratear entre las comunas, por lo que el capital propio del negocio declarado ante el Servicio de Impuestos Internos sigue siendo la base de cálculo para el pago y repartición del tributo.
- Concretamente, se propone entonces modificar el artículo 25 de la ley de rentas municipales para que en los casos que los contribuyentes tengan sucursales, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial, puedan de manera alternativa y voluntaria pagar el monto total de la patente de forma proporcional por cada una de las unidades considerando una de las siguientes alternativas:
 - i. El **número de trabajadores** que trabajan en cada una de las sucursales del municipio respecto al total de trabajadores contratados por el contribuyente en sus distintas ubicaciones.
 - ii. La **superficie en metros cuadrados** utilizados en cada municipio respecto al total de superficie utilizada por el contribuyente en sus distintas ubicaciones.
 - iii. La **capacidad instalada** en cada instalación productiva respecto al total de capacidad de producción del contribuyente en sus distintas instalaciones productivas.
 - iv. Los **ingresos por venta** generados en cada sucursal respecto al total de ingresos del contribuyente en sus distintas sucursales.
 - v. El **activo fijo o inmovilizado** en cada instalación productiva o sucursal respecto al total de activo fijo del contribuyente en sus distintas instalaciones productivas o sucursales.
 - vi. Una **combinación de a lo más 2 de las alternativas anteriores**, donde una de ellas no pueda tener una ponderación de menos del 10%. Por ejemplo, el 10% del impuesto correspondiente se prorrateará de acuerdo con número de trabajadores, y el 90% restante de acuerdo con la capacidad instalada. Esta combinación debe ser única para todas las sucursales o instalaciones.

- En los gráficos siguientes se muestra una simulación de cómo sería la distribución del pago de patentes de dos empresas al utilizar criterios distintos al del número de personas. Estas simulaciones muestran como dicha distribución se reparte de manera más equitativa entre las distintas comunas o territorios en que las empresas representadas tienen presencia. En el primer caso corresponde a una generadora eléctrica, mientras el segundo corresponde a un retailer².

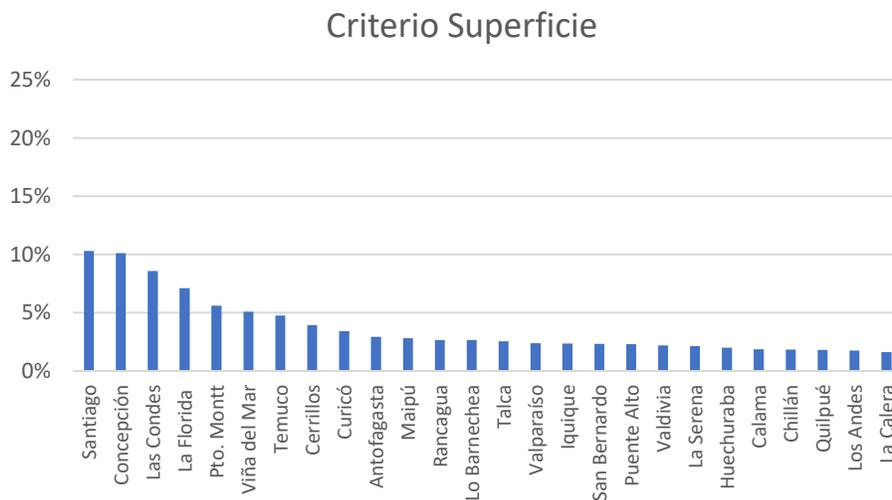
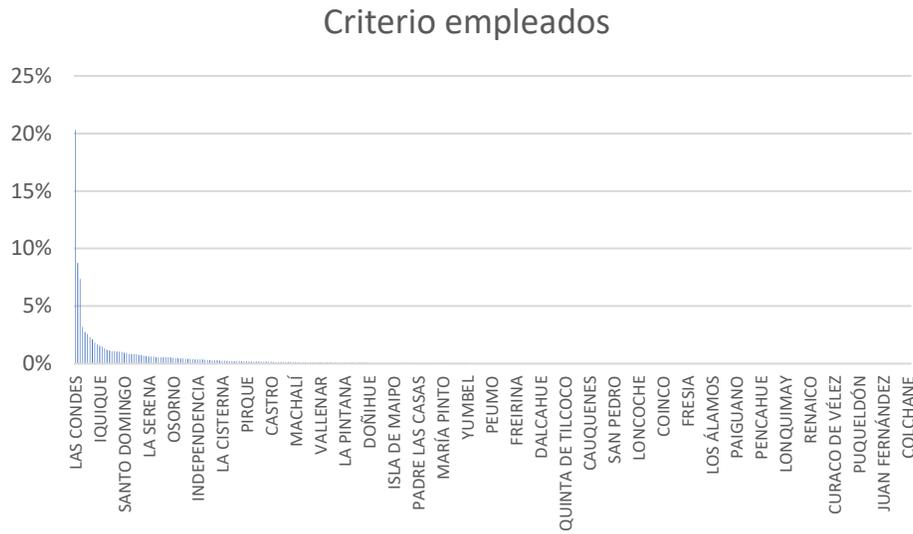
Gráficos 19-20. Distribución pago de patentes según criterio de empleados y criterio capacidad instalada, caso empresa de generación eléctrica.



Fuente: Elaboración propia

² En este segundo caso se usa como comparación la distribución nacional total del pago de patentes dado que no hay información de número de empleados por sucursal

Gráficos 21-22. Distribución pago de patentes según criterio de empleados y criterio de metros cuadrados, caso empresa de retail.



Fuente: Elaboración propia

- Para acogerse a cualquiera de estos nuevos criterios de distribución de patentes, la empresa debiera presentar en la municipalidad que se encuentre ubicada su casa matriz, una declaración del número total de trabajadores/metros cuadrados/capacidad instalada/ingresos por venta/activo fijo o inmovilizado de cada una de las sucursales, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial del contribuyente. De esta forma, la distribución del pago de la patente se realizará sobre la base de dicha declaración.
- Proponemos también que tanto el criterio a definir para el cálculo de los parámetros como el proceso de verificación de la declaración presentada por el contribuyente sea

en base a, por ejemplo, los registros de recepción municipal de obras que cada comuna lleva en sus direcciones de obras municipales.

- Y al igual que en el mecanismo actual en base a los trabajadores, la municipalidad de la casa matriz debe prorratear el pago a las distintas comunas de acuerdo con la información enviada por la empresa. La justificación para la adopción de un mecanismo alternativo de distribución como el propuesto se basa principalmente en dos aspectos:
 - El pago de patentes municipales se justifica en la retribución al municipio por el costo que tiene el proveer infraestructura pública y servicios a las empresas para el funcionamiento de sus actividades comerciales e industriales. Considerando lo anterior, una distribución del pago de la patente respecto a la superficie real utilizada por el contribuyente o su capacidad instalada en cada comuna resulta una aproximación más fidedigna de la magnitud e intensidad del uso de bienes y servicios municipales por parte de la empresa que el número de empleados. Lo anterior cobra mayor relevancia cuando se considera que las empresas de mayor tamaño son menos intensivas en el uso de mano de obra que las empresas de menor tamaño o locales.
 - En la misma lógica, el costo que significa para las comunas el desarrollo de una actividad industrial o comercial en su localidad está más relacionado con el gasto en mantención de infraestructura pública que con la provisión de algunos servicios comunales, lo que a su vez está relacionado con la superficie y magnitud de las instalaciones comerciales y productivas.
 - Es necesario considerar además el progresivo avance de la automatización en el comercio e industria, lo que implica disminuir cada vez más la correlación entre trabajadores y capital físico.
 - Teniendo en cuenta que la base de cálculo actual del monto total de la patente proviene del valor del capital físico de la empresa, una mejor aproximación a dicho capital físico que debe ser distribuido entre las distintas comunas es la superficie utilizada más que el número de personas empleadas.
 - Finalmente, la distribución del pago de patente respecto a la superficie utilizada es una alternativa que logra una repartición más apropiada en ciertos rubros. Sin embargo, hay sectores que son intensivos en uso de capital físico y humano que no necesariamente están asociados al uso de espacio. Por lo tanto, tal como se comentó anteriormente, resulta adecuado considerando las características de distintos sectores de la industria y el comercio tener la opción de elegir el criterio que logre una distribución óptima desde el punto de vista de la descentralización de los recursos, ya sea superficie o número de empleados; sin imponer un criterio u otro.

ANEXO 1

ESTADO Y CONTENIDO DE LOS PLANES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- A la fecha, solo tres PROTs poseen aprobada su Evaluación Estratégica Ambiental (EAE) asociada. Sin embargo, deben pasar por una validación de consulta ciudadana, por lo que ninguno se encuentra vigente a la fecha. Además, ninguno prohíbe explícitamente la realización de alguna actividad que no se encuentre entre sus vocaciones productivas o usos preferentes de territorio.

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
Arica y Parinacota	<ul style="list-style-type: none"> • El anteproyecto PROT nunca fue finalizado. En febrero de 2014, se inició la EAE adjuntando solo los objetivos generales del PROT, donde se realizaron comentarios para continuar el proceso, lo que está sin movimiento desde marzo de 2014. 	---
Tarapacá	<ul style="list-style-type: none"> • Terminada la elaboración del PROT en diciembre de 2014, presentado al Consejo Regional. • Aprobado segundo informe ambiental EAE del PROT mediante ordinario N° 140247/22.01.2014. La consulta ciudadana posterior aún no es realizada. 	<p>El proyecto menciona las actividades productivas de la región, destacando sus áreas estratégicas, las que son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minería e industrias proveedoras de tal sector: Buscan potenciar la minería no metálica, considerando criterios sustentables en materia hídrica y de contaminación. Promover el uso de agua de mar en las labores mineras. • Pesca y actividades acuícolas: Fomentar tales actividades considerando sustentabilidad medioambiental del sector. • Turismo: Tanto a nivel nacional como internacional. • Agricultura: Fortalecer la agroindustria y el sector agropecuario. Desarrollar el agroturismo. Aporta bajo %PIB.

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
		<ul style="list-style-type: none"> • Logística: Desarrollar la vocación y potencialidad portuaria y de apoyo al servicio portuario. <p>A futuro, planean fomentar el desarrollo de Energías Renovables no Convencionales (ERNC).</p>
Antofagasta	<ul style="list-style-type: none"> • Terminada la elaboración del anteproyecto PROT en diciembre de 2013, iniciando el proceso de EAE. • En enero de 2015, el EAE efectuó observaciones al informe ambiental del PROT. Sin avances desde tal fecha. 	<p>En el anteproyecto, se establece que su vocación productiva principal es la minería y detalla una serie de actividades económicas que se realizan en la zona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minería: Actividad económica principal, líder en producción de cobre. Se basa en la exportación. • Energía: Asociada a centrales termoeléctricas y diversas modalidades de combustión. • Turismo: Se basa en intereses especiales y turismo de negocios. • Pesca: Actividad productiva importante en la región, donde se identifican potencialidades de crecimiento que se ven obstaculizadas por la escasa infraestructura para el tema. • Agropecuario: A nivel principalmente de subsistencia. <p>Junto a ello, define que un escenario deseado se basaría en el desarrollo de la actividad científica, fomento de las ERNC (Geotermia, eólica y solar) y aumento de turismo.</p>
Atacama	<ul style="list-style-type: none"> • En octubre de 2013, se inicia el proceso de EAE en base a diagnósticos, recibiendo comentarios para la 	<p>El anteproyecto realiza una zonificación regional, donde establece vocaciones productivas/usos preferentes por cada territorio:</p>

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
	<p>continuación del proceso en noviembre de 2013.</p> <ul style="list-style-type: none"> En diciembre de 2013, el GORE libera un anteproyecto PROT con tales consideraciones, pero no continúa el EAE. Sin movimiento desde esa fecha. 	<ul style="list-style-type: none"> Zona Cuenca del Salado: el uso preferente del territorio es en desarrollo turístico, Energías Renovables no Convencionales (ERNC) y minería. Cuenca Altoandina: Vocación ligada a ERNC, turismo, ecosistemas naturales y ganadería. Los usos preferentes del territorio se ligan a esos temas, con foco en el desarrollo sustentable y cuidado hídrico de los mismos. Cuenca de Copiapó: La vocación productiva es el sustento de ecosistemas naturales, reserva hídrica y ERNC. El uso preferente de la zona se liga a tales actividades, junto a la agricultura y el turismo. Valle de Copiapó: La vocación del sector es agricultura, minería, ganadería y pastoril, donde sus usos preferentes también incluyen turismo, desarrollo habitacional e industrial. Zona del Desierto Florido: Su vocación se basa principalmente en agricultura, pastoril, turismo y minería. Los usos preferentes de tal zona se ligan a esas actividades, junto al desarrollo de la biodiversidad. Zona Alto del Carmen: Su vocación se basa principalmente en turismo, agricultura y pastoril, donde se dan usos preferentes de sus territorios para tales actividades, junto a las reservas de agua y minería. Cuenca Huasco: Su vocación es la minería, ERNC y turismo, donde se también se destacan usos preferentes ligados al desarrollo habitacional y silvoagropecuario. Zona de Domeyko: Sus vocaciones son minería, agricultura, turismo, ERNC y la actividad ganadera. Sus usos preferentes de territorio se ligan a tales puntos.

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
Coquimbo	<ul style="list-style-type: none"> • El PROT nunca fue concluido. Desde el año 2009 al 2012, se realizó una división y caracterización macrozonal de la región, lo que nunca fue derivado al proceso de EAE. No disponible a público. • En julio de 2013, se inició el EAE adjuntando los objetivos generales del PROT, sin la caracterización macrozonal realizada previamente. La EAE realiza recomendaciones para continuar el proceso, sin novedades desde el 2013. • En la actualidad, desde el GORE, destacan que planean actualizar la información para retomar el proceso. 	---
Valparaíso	<ul style="list-style-type: none"> • En diciembre de 2013, inicia proceso de EAE, que termina siendo aprobado con modificaciones en junio de 2017. Se encuentra disponible el anteproyecto PROT. • No se ha realizado la consulta pública posterior desde tal fecha. 	<p>El anteproyecto continental del PROT establece vocaciones productivas en base territorios subregionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valle de Petorca y La Ligua: Se desarrollan actividades agrícolas de exportación (palta y cítricos). También se desarrolla la pequeña minería, industria textil y turismo. • Valle del Alto Aconcagua: Principalmente agricultura de exportación, agroindustria, puerto terrestre y la minería.

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
		<ul style="list-style-type: none"> • Valle centra de Aconcagua: Principalmente agricultura para el mercado internacional. Busca desarrollar actividades científicas y turismo. • Litoral Norte: Se basa en el desarrollo inmobiliario en base a segundas viviendas para familias de la Región Metropolitana. También se presenta desarrollo portuario, pesquero, turístico, minero y <u>energético</u>. • Gran Valparaíso: Principalmente basada en servicios, actividades portuarias, turismo y área industrial. • Valle de Casa Blanca: Fuerte actividad vitivinícola lo que fomenta el turismo. • Litoral Sur: Principales actividades asociadas al rubro marítimo-portuario, donde también se registran actividades pesqueras, turísticas y vitivinícolas. • Territorios insulares: Su vocación es principalmente turística, con presencia de actividad pesquera y del sector de servicios. <p>En torno a las proyecciones de sus vocaciones productivas, en un escenario ideal esperan la consolidación del turismo como actividad clave y fomento de la producción energética ERNC.</p>
O'Higgins	<ul style="list-style-type: none"> • El anteproyecto PROT nunca fue iniciado. Hasta el año 2014, se realizaron diagnósticos y análisis prospectivos por área rural, urbana, cuencas hidrográficas y riesgos de la región. No disponible a público. 	---

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
	<ul style="list-style-type: none"> En noviembre de 2013, se inició el EAE adjuntando los objetivos generales del PROT, sin la información mencionada anteriormente. La EAE realiza recomendaciones para continuar el proceso, sin novedades desde el 2013. 	
Maule	<ul style="list-style-type: none"> El anteproyecto PROT no fue finalizado. A la fecha, existe un informe medioambiental y “atlas” de la región que mencionan usos preferentes por territorio. En septiembre de 2013, inició la EAE, donde se generaron recomendaciones para continuar el proceso, siendo la última en enero de 2015. No posee avances desde tal fecha. 	<p>El informe medioambiental y atlas de la región que servirían de base para el anteproyecto PROT realiza una zonificación regional, donde menciona vocaciones productivas/usos preferentes por cada territorio:</p> <ul style="list-style-type: none"> Zona secano Maule Sur: Su vocación se define como un sector altamente turístico, donde se busca proteger lo rural y medioambiental. Alto potencial agro productivo. Zona secano Maule Norte: Vocación turística con sitios prioritarios para la biodiversidad. Junto a ello, se basa en la agricultura y actividades forestales. Maule centro: Se destaca como una zona de vocación patrimonial, con potencialidades vitivinícolas, ya que desarrollan vinos reconocidos a nivel internacional. Valle de Longaví: Posee vocación agrícola, forestal, minera y turística, donde se identifica una amplia potencialidad en el desarrollo de actividades vitivinícolas. Zona de Mataquito: Con un fuerte componente rural, su vocación es agrícola y forestal Suelos agrícolas y forestales.

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
		<ul style="list-style-type: none"> • Valle de Curicó: Zona preferentemente forestal y agrícola, donde predomina el rubro vitivinícola. Su vocación se liga a tales temas, junto al turismo y producción de energía hídrica. • Maule Costa: Amplia vocación vitivinícola, en menor medida forestal, extracción de recursos marítimos y turismo. Sus usos preferentes se ligan a tales temas. • Valle de Talca: Vocación ligada al mundo rural agrícola-frutícola, energético en base a recursos hídricos y turismo. No define usos preferentes. • Maule Sur: Amplia vocación energética en base a hidroelectricidad, con potencialidades para actividades turísticas, agrícolas y, en menor medida, forestales.
Bío Bío	<ul style="list-style-type: none"> • El anteproyecto PROT fue presentado, donde se espera que presente modificaciones en función a los comentarios de la EAE. • En octubre de 2013, inició la EAE, donde se generaron recomendaciones. Con ello, el GORE solicitó el retiro de la EAE para desarrollar un anteproyecto PROT a presentar nuevamente. • El EAE fue reingresado en marzo de 2016, donde los últimos comentarios 	<p>El anteproyecto realiza una macrozonificación que promueve el desarrollo de ciertas actividades en cada zona, donde las divisiones no responden a un conjunto de comunas en específico (Para conocer el mapa de las macro áreas propuestas hacer click a página 86):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zona MA-1: Define función territorial productiva, con énfasis en pesca sustentable, donde se promueven las actividades de pesca industrial, pesca artesanal, pesca recreativa, acuicultura, ciencia e investigación, defensa y seguridad, paso inocente naves y generación de energías limpias. • Zona MA-2: Define función territorial productiva, con énfasis en la gestión integrada del borde costero regional, donde se promueven las actividades de acuicultura a pequeña escala, acuicultura, ciencia e investigación, logística, industrial, pesca artesanal, pesca industrial, pesca recreativa, actividad portuaria y turismo-recreación.

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
	<p>fueron estipulados el 30 de abril de 2018, donde se esperan modificaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zona MA-3: Define función territorial como soporte ambiental, con énfasis en protección y restauración de riberas de cauces y cuerpos de agua. Se promueven las actividades de acuicultura, generación de energías limpias, pesca recreativa y turismo-recreación. • Zona MA-4: Define función territorial de soporte ambiental, con énfasis en desarrollo insular. Se promueven las actividades de acuicultura pequeña escala, agricultura de pequeña escala, defensa y seguridad, ganadería de pequeña escala, generación de energías limpias, manejo de bosque nativo, pesca artesanal, pesca recreativa y turismo-recreación. • Zona MA-5: Define función territorial de soporte ambiental, con énfasis en la protección del patrimonio natural y cultural. Se promueven las actividades de Acuicultura de pequeña escala, Agricultura de pequeña escala, Ganadería de pequeña escala, Generación de energías limpias, Manejo de bosque nativo, Pesca recreativa y Turismo-recreación. • Zona MA-6: Define función territorial socio cultural, con énfasis en la protección del patrimonio cultural y producción sustentable. Se promueven las actividades de Acuicultura de pequeña escala, Agricultura de pequeña escala, Ganadería de pequeña escala, Generación de energías limpias, Manejo de bosque nativo, Pesca recreativa, Silvicultura, Turismo-recreación y Patrimonio y cultural. • Zona MA-7: Define función territorial productiva, con énfasis en actividades silvoagropecuarias y servicios. Se promueven las actividades de Acuicultura, Agroindustria y servicios asociados, Generación de energías limpias, Industrial, Logística, Servicios urbanos, Silvicultura y Turismo- recreación.

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
		<ul style="list-style-type: none"> • Zona MA-8: Define función territorial ambiental, con énfasis en la protección del patrimonio natural y cultural. Se promueven actividades de Acuicultura de pequeña escala, Agricultura de pequeña escala, Ganadería de pequeña escala, Manejo de bosque nativo y Turismo- recreación. • Zona MA-9: Define función territorial socio cultural, con énfasis en la protección del patrimonio natural y cultural. Se promueven actividades de Agricultura de pequeña escala, Manejo de bosque nativo, Pesca recreativa, Turismo- recreación y actividades Patrimonial y Cultural. • Zona MA-10: Define función territorial ambiental, con énfasis en protección del patrimonio natural y corredor Pichachén. Se promueven actividades de Acuicultura de pequeña escala, Agricultura de pequeña escala, Manejo de bosque nativo, Turismo-recreación, Infraestructura para el aprovechamiento del recurso hídrico y Conectividad internacional. • Zona MA-11: Define función territorial productiva, con énfasis en energías renovables. Se promueven actividades de Acuicultura de pequeña escala, Agricultura de pequeña escala, Ganadería de pequeña escala, Manejo de bosque nativo, Turismo-recreación, Pesca recreativa, Infraestructura para el aprovechamiento del recurso hídrico y Generación de energías limpias. • Zona MA-12: Define función territorial productiva, con énfasis en el apoyo a la producción. Se promueven actividades de Acuicultura de pequeña escala, Agroindustria y servicios asociados, Generación de energías limpias, Industrial, Logística, Silvicultura y Turismo-recreación. • Zona MA-13: Define función territorial productiva, con énfasis en actividades silvoagropecuarias. Se promueven actividades de Acuicultura de pequeña

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
		<p>escala, Agricultura, Silvicultura, Turismo-recreación y Generación de energías limpias.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zona MA-14: Define función territorial productiva, con énfasis en ser multidimensional de servicios metropolitanos de complemento a la actividad logística, urbana e industrial. Se promueven actividades de Ciencia e investigación, Generación de energías limpias, Industrial, Logística, Nueva economía Portuaria, Pesca artesanal, Pesca industrial, Servicios metropolitanos, Turismo-recreación, Autogeneración de energía, Patrimonial y cultural. • Zona MA-15: Define función territorial productiva, con énfasis en materias silvoagropecuarias y protección del patrimonio natural. Se promueven actividades de Acuicultura de pequeña escala, Agricultura de pequeña escala, Generación de energías limpias, Industrial, Pesca artesanal, Logística y Silvicultura. • Zona MA-16: Define función territorial productiva, con énfasis en materias pesqueras artesanales, servicios y protección del patrimonio natural. Se promueven actividades de Acuicultura pequeña escala, Agricultura de pequeña escala, Generación energías limpias, Pesca artesanal, Silvicultura y Turismo- recreación. • Zona MA-17: Define función territorial ambiental, con énfasis en la protección del patrimonio natural. Se promueven actividades de Manejo de bosque nativo y Turismo-recreación. • Zona MA-18: Define función territorial productiva, con énfasis en el desarrollo de la actividad agroecológica y la gestión integrada del recurso hídrico. Se promueven las actividades de Acuicultura de pequeña escala, Agricultura de

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
		<p>pequeña escala, Infraestructura para el aprovechamiento del recurso hídrico, Turismo-recreación y Pesca recreativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zona MA-19: Define función territorial productiva, con énfasis en materias agroalimentarias y servicios. Se promueven actividades de Acuicultura, Agricultura, Agroindustria y servicios asociados, Servicios urbanos, Turismo-recreación, Patrimonial y cultural. • Zona MA-20: Define función territorial productiva, con énfasis en materias agroalimentarias. Se promueven actividades de Agricultura, Silvicultura y Turismo-recreación. • Zona MA-21: Define función territorial productiva, con énfasis en turismo en borde costero. Se promueven actividades de Acuicultura de pequeña escala, Agricultura de pequeña escala, Pesca artesanal, Silvicultura y Turismo-recreación.
Araucanía	<ul style="list-style-type: none"> • En octubre de 2013, inició la EAE, donde se generaron recomendaciones y no posee movimiento desde 2014. • El GORE presentó en el año 2014 un anteproyecto PROT al marco de la EAE, que aún no posee avances. 	<p>El anteproyecto establece las principales actividades económicas de la región, donde se destaca la ganadería, caza, silvicultura. Junto a ello, genera una zonificación territorial con proyecciones ideales de uso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Malleco Norte: Productividad basada en agricultura y el área silvícola. Se destaca que no tiene compatibilidad con la actividad minera o de alta demanda de agua. Postula el fomento de la actividad forestal sustentable y turismo. • Zona de Nahuelbuta: Espera fomentar el área agroforestal, agroalimentario y turismo, donde no existe compatibilidad con la minería metálica o de alta demanda hídrica.

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
		<ul style="list-style-type: none"> • Valle central: Espera fomentar el mundo agroindustrial, actividades acuícolas, forestales y turísticas. No es compatible con actividades industriales de alto impacto no sustentables. • Araucanía Andina: Espera fomentar el área silvoagropecuaria y el turismo. No posee compatibilidad con las actividades de alto impacto paisajístico, como actividad acuícola o ERNC. • Temuco – Padre las Casas: Espera potenciar el desarrollo económico industrial y el turismo. Buscan aumentar los proyectos de eficiencia energética, actividades agropecuarias. • Araucanía Lacustre: Espera fomentar el turismo junto a las áreas forestales y agrícolas. Incompatible con actividad minera metálica o industrial de alto impacto. • Cautín Sur: Productividad basada en el sector agroalimentario, forestal y turismo. Incompatibilidad con actividades de alto impacto ambiental paisajístico. • Intercultural de Ríos y Mar: Espera fomentar la productividad en base a sus recursos naturales, turísticos, pesqueros, privilegiando el uso de energías renovables. No compatible con actividades de alto impacto visual, pesca industrial y expansión forestal. <p>Es el único anteproyecto que define claramente las incompatibilidades de sus territorios. Sin embargo, no prohíbe explícitamente el desarrollo de estas.</p>
Los Ríos	<ul style="list-style-type: none"> • En noviembre de 2013 inició la EAE, donde se generaron recomendaciones y 	El anteproyecto define actividades productivas por la vocación de cada uno de sus territorios, donde se menciona:

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
	<p>en marzo de 2016 fue aprobada en la resolución 139/16.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con ello, el GORE presentó un anteproyecto de PROT y aún no realiza la consulta pública asociada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Franja de mar: se practica la pesca artesanal, pesca industrial en aguas profundas, manejo de recursos bentónicos, turismo y usos silvícolas en las llanuras costeras. • Cordones montañosos: Predomina el bosque nativo, donde se prefieren actividades de conservación y turismo. Se permiten otras actividades como la investigación y manejo forestal con medidas de protección ambiental. • Ríos y humedales: Pesca, navegación y turismo de bajo impacto. • Cordones transversales interiores: Se practica la actividad forestal sustentable, recolección de biomasa y minería a pequeña escala. • Valles depresión central: Existen actividades de agricultura, suelos de rotación. Zonas agrícolas de amplia productividad. • Valles Andinos: se practicas actividades agro ganaderas y manejo de bosque nativo. Se da turismo, navegación, pesca recreativa y actividades científicas de recursos naturales.
Los Lagos	<ul style="list-style-type: none"> • En noviembre de 2013, se inició la EAE adjuntando los objetivos generales del PROT. Se destacó la necesidad de más datos para continuar el proceso, donde no hay movimiento desde tal fecha y no se encuentra disponible un anteproyecto PROT. 	--
Aysén	<ul style="list-style-type: none"> • En junio de 2012 inició la EAE, donde se generaron recomendaciones. Con ello, el GORE solicitó el retiro de la EAE para 	El anteproyecto define una serie de sectores productivos clave para el desarrollo de la región, donde destaca:

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
	<p>desarrollar un anteproyecto PROT a presentar nuevamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posterior a ello, se desarrollo el anteproyecto, pero la EAE no fue nuevamente iniciada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pesca y acuicultura: Identifica potencialidades para el cultivo de salmón. Menciona existencia de pesca industrial y artesanal. • Minería: Asociada a la explotación de metálicos, donde se produce casi el 100% del Zinc nacional. Buscan atraer inversiones extranjeras en el tema. • Turismo: Buscan desarrollar el ecoturismo, cuidando el potencial paisajístico de la zona.
Magallanes	<ul style="list-style-type: none"> • El anteproyecto PROT no fue finalizado. A la fecha, existe un informe medioambiental que se usaría como insumo para el PROT. • En noviembre de 2013, inició la EAE, donde se generaron recomendaciones en base al informe medioambiental presentado. La última solicitud de modificaciones de la EAE es de febrero de 2014, sin movimiento a la fecha. 	<p>El informe medioambiental que serviría como insumo para el anteproyecto PROT establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Define que la vocación económica primordial de la región es la minería y actividad pecuaria. • Mencionan que la región también presenta actividades energéticas, agropecuarias, pesqueras, de acuicultura, turismo y servicios marítimo-portuarios, sectores que buscarán fortalecer en el futuro. • Buscan fortalecer el sector agrícola en zonas suburbanas. Junto a ello, buscan un desarrollo más sustentable de la actividad pecuaria, donde se protejan suelos erosionados.
Metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> • El anteproyecto PROT nunca fue finalizado. En julio de 2013, se inició la EAE adjuntando los objetivos generales del PROT, donde se generaron recomendaciones para continuar el proceso de evaluación. 	<p>Los objetivos generales del PROT que delineó el Gobierno Regional al inicio de la EAE establecían:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La dimensión económica buscaría considerar el valor de la conservación de la biodiversidad en los sitios prioritarios de la región.

Región	Estado actual PROT y EAE	Vocación productiva del territorio / Usos preferentes de territorio
	<ul style="list-style-type: none"> A la fecha, no han sido presentados los antecedentes solicitados por la EAE, que no posee movimiento desde agosto de 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> Asegurar y proteger los suelos de mayor productividad agrícola, que se encuentran en peligro por la expansión urbana. Fomentar el desarrollo de ERNC.

Fuente: Elaboración propia con datos GOREs y Ministerio de Medio Ambiente

ANEXO 2:**Instrumentos de descentralización Existentes**

- Ley N° 19.995 sobre autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego, a través de la cual las sociedades operadoras de casinos de juego poseen un impuesto con tasa del 20% sobre sus ingresos brutos. El 50% de los recursos recaudados por este impuesto es destinado al patrimonio de la municipalidad de la comuna en que se encuentra emplazado el casino y debe ser utilizado para la realización de obras de desarrollo. El otro 50% recaudado es destinado al patrimonio del Gobierno Regional de la región del emplazamiento del casino y también debe ser utilizado para la implementación de obras de desarrollo.
- Ley N° 20.655 que establece incentivos especiales para las zonas extremas del país en materias de desarrollo económico de las Regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá, en el norte, y de las Regiones de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y la Antártica Chilena, en el extremo sur, además de las Provincias de Chiloé y Palena. Entre ellos, se destaca la Zona Franca, donde los montos recaudados por las concesiones de tales espacios son destinados al financiamiento de proyectos de inversión. El 20% es destinado a la municipalidad donde se ubica la Zona Franca, mientras que el mismo porcentaje es a beneficio de la capital regional de su emplazamiento. La Ley 20.655 introduce una serie de modificaciones a diversas normas, con el fin de incentivar el desarrollo económico de las zonas extremas, conforme el siguiente detalle:
- Ley 19.853 que crea una bonificación a la contratación de mano de obra en las regiones I; XI; XII y provincias de Chiloé y Palena estableciendo una bonificación, equivalente a un 17% para los empleadores actuales o futuros de la Primera Región, XV Región, Provincias de Chiloé y Palena, en la X Región, de la XI Región y de la XII Región, a partir del 01 de enero de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2015.
- Decreto Ley 3.529, de 1980, sobre normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria, específicamente, el artículo 38 que crea el Fondo de Fomento y Desarrollo de las regiones extremas, de Tarapacá, Aysén del Presidente Carlos Ibáñez del Campo, Magallanes y Antártica Chilena, provincias de Chiloé y Palena, a Arica y Parinacota, el cual bonificará el 20% del monto de las inversiones y reinversiones productivas de los pequeños y medianos inversionistas, durante los años 2012 a 2025. Para estos efectos, el fondo podrá destinar anualmente hasta 2.500 millones de pesos, reajutable anualmente en la Ley de Presupuesto, considerando la variación del IPC.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 3, de 2001, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 15, de 1981, que establece el

Estatuto del Fondo de Fomento y Desarrollo, creado por el artículo 38 del Decreto Ley 3.529 y que incorpora al Estatuto del Fondo de Fomento y Desarrollo de las regiones extremas de Tarapacá, Aysén del Presidente Carlos Ibáñez del Campo, Magallanes y Antártica Chilena, provincias de Chiloé y de Palena, a Arica y Parinacota una bonificación para las inversiones o reinversiones que pequeños y medianos inversionistas, productores de bienes o servicios, realicen en construcciones, maquinarias, equipos, animales finos para la reproducción, directamente vinculados al proceso productivo e incorporables a su activo; y a la pesca artesanal.

- Ley 19.420, que Establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota y modifica los cuerpos legales que indica, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2001 o “Ley Arica” que otorga un crédito tributario equivalente al 30% del valor de los bienes físicos del activo inmovilizado que corresponda a construcciones, maquinaria y equipos, incluyendo inmuebles destinados preferentemente a su explotación comercial con fines turísticos, vinculados con la producción de bienes o prestación de servicios del giro o actividad del contribuyente, adquiridos nuevos o terminados de construir en el ejercicio respectivo. Del mismo modo, los contribuyentes que inviertan en la construcción de edificaciones destinadas a oficinas y al uso habitacional, que incluyan o no locales comerciales, estacionamientos o bodegas, tendrán derecho al crédito. El crédito será de 40% en el caso de inversiones en construcciones o inmuebles realizadas en la Provincia de Parinacota. El mismo porcentaje se aplicará en inversiones en la provincia de Arica, en inmuebles destinados preferentemente a su explotación comercial con fines turísticos, calificados de alto interés por el Director del Servicio Nacional de Turismo. En relación con los cambios introducidos por la Ley 20.655, cabe destacar: podrán acceder a los beneficios, los contribuyentes cuyos proyectos de inversión superen las 500 UTM; podrán suspender sus pagos provisionales mensuales, conforme las reglas y periodos que la norma indica; y los contribuyentes podrán acogerse al beneficio del crédito hasta el año 2025, no obstante, la recuperación del crédito a que tengan derecho podrá hacerse hasta el año 2045.
- Ley 19.606, que Establece incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y Magallanes, y de la provincia de Palena o “Ley Austral” que otorga un crédito tributario que comienza en un 32% y va disminuyendo progresivamente, hasta un 10%, a medida que se incrementa el monto de la inversión, respecto del valor de los bienes físicos del activo inmovilizado que corresponda a construcciones, maquinaria y equipos, incluyendo inmuebles destinados preferentemente a su explotación comercial con fines turísticos, vinculados con la producción de bienes o prestación de servicios del giro o actividad del contribuyente, adquiridos nuevos o terminados de construir en el ejercicio, entre otros. Acerca de las modificaciones incorporadas por la Ley 20.655, se destacan los mismos puntos indicados en la Ley

Arica, esto es, podrán acceder a los beneficios, los contribuyentes cuyos proyectos de inversión superen las 500 UTM; podrán suspender sus pagos provisionales mensuales, conforme las reglas y periodos que la norma indica; y los contribuyentes podrán acogerse al beneficio del crédito hasta el año 2025, no obstante, la recuperación del crédito a que tengan derecho podrá hacerse hasta el año 2045.

- Ley 18.841, que establece un sistema simplificado de exportaciones, específicamente, el artículo 4 inciso primero que faculta a los turistas extranjeros a solicitar la devolución del IVA y del impuesto específico a los alcoholes y a las bebidas analcohólicas, que se les hubiere recargado en su compra. Al respecto, la ley 20.655 reduce el valor mínimo de las mercaderías que pueden adquirir los turistas extranjeros, con derecho a devolución de IVA, en Arica y Parinacota, de 1 a 0,5 UTM.
- Ley que autoriza el establecimiento de Zonas Francas en las regiones “geográficamente aisladas”, esto es, que no tenga conectividad íntegra por vía terrestre dentro del territorio nacional. Asimismo, se expresa que la administración y supervigilancia de las Zonas Francas corresponderá al Intendente Regional respectivo; en tanto, la administración y explotación será entregada por el Estado de Chile, a través del respectivo Intendente, previa autorización del Ministro de Hacienda, a las personas jurídicas que cumplan las respectivas bases de licitación. En relación con el precio pagado con motivo de la concesión, se indica que un 20% será en beneficio de la municipalidad donde se ubique la Zona Franca; y otro 20%, en beneficio de la comuna donde se ubique la capital regional respectiva. En caso que la municipalidad donde se instale la Zona Franca corresponda a la capital regional, la asignación será de un 20%. Con todo, el monto restante (60%) será entregado, en partes iguales, en beneficio de las demás municipalidades de la respectiva Región. Se establece que los recursos que reciban los municipios sólo podrán destinarse a financiar proyectos de inversión y sus correspondientes estudios.
- La ley N° 20.958 que desarrolla un Sistema de Aportes al Espacio Público y que establece que todos los proyectos inmobiliarios (público o privados) deben mitigar equivalentemente los impactos urbanos que generen. En función a la densidad de la iniciativa, se establece una forma alternativa para cumplir la obligación de ceder terrenos para vialidad y espacios verdes (LGUC, art. 70), a través de “Aportes al Espacio Público”, donde los proyectos inmobiliarios entregan dinero con un tope máximo del 44% del avalúo fiscal del terreno a las municipalidades. Tales aportes son para financiar los proyectos del “Plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público” que deberán realizar los municipios en función a sus instrumentos de planificación territorial.

- DL N° 3.036 sobre rentas municipales que establece una serie de derechos y gravámenes a beneficio municipal, destacando los permisos de circulación y las patentes comerciales.
- Finalmente, el artículo 155 inciso quinto de la Constitución que autoriza a los GORE y a las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de crear Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo con el objeto de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Por otra parte, el artículo 100 de la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, faculta a los gobiernos regionales a asociarse entre ellos y con otras personas jurídicas, para constituir con ellas corporaciones o fundaciones de derecho privado destinadas a propiciar actividades o iniciativas sin fines de lucro, que contribuyan al desarrollo regional en los ámbitos social, económico y cultural de la región.