

De: Dirección de Políticas Públicas, Sociedad de Fomento Fabril F.G.
Para: Dirección de Socios y Desarrollo Regional
Asunto: Seminario Descentralización SOFOFA - UdeC
Fecha: 04 de octubre de 2019

1. ANTECEDENTES

- El proceso de descentralización es clave para el desarrollo del país y para viabilizar proyectos de inversión. Una descentralización inteligente requiere instalar capacidades institucionales, técnicas y profesionales.
- Para SOFOFA los desafíos de este proceso están en la implementación de las siguientes materias:
 - Traspaso de Competencias
 - Fondos de Desarrollo Local (FDL)
 - Patentes Municipales
 - Ordenamiento Territorial (PNOT y PROT)

2. DIMENSIONES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- Política: Elección popular de gobernadores regionales complementada con designación presidencial de delegados regionales.
- Administrativa: Traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales.
- Fiscal: Se refiere al grado autonomía presupuestaria de las autoridades locales y de la posibilidad de regular tributos territoriales.

3. TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

3.1. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Transferidas a uno o más GOREs en forma temporal o definitiva por el Presidente de la República desde Ministerios y Servicios Públicos. Las transferencias temporales deber ser por plazos superiores a un año.
- Transferencias deben considerar la disponibilidad de recursos económicos y de personal necesario evitando la duplicidad o interferencia de funciones con otros órganos de la Administración del Estado.
- Proceso se inicia con transferencia en materias de:
 - Ordenamiento territorial
 - Fomento de actividades productivas
 - Desarrollo social y cultural.
- Procedimiento involucra 3 órganos:
 - Presidente: resuelve las transferencias cuando el informe del Comité Interministerial de Descentralización es favorable.

- Comité Interministerial de Descentralización: Asesora al Presidente y está integrado por Interior, Hacienda, SEGPRES y los respectivos ministerios sectoriales de cada competencia.
- Comisión de Estudios: Integrada por representantes del Comité Interministerial, GORE y Servicios Nacionales. Igual cantidad de representantes del Gobierno central y GORE.
- Transferencias pueden iniciarse de dos formas:
 - a) A solicitud del Gobierno Regional
 - b) De Oficio por el Presidente de la República

Competencias solicitadas por Gobierno Regional	Competencias transferidas por el Presidente de la República
<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud al Presidente de la República aprobada por el Consejo Regional (mayoría absoluta si es iniciativa del Gobernador Regional o 2/3 si es iniciativa del CORE). Debe acompañar estudios que fundamenten los beneficios de la transferencia. • Comité Interministerial de Descentralización instruye a la Comisión de Estudios que analice los antecedentes recibidos e informe fundadamente sobre la transferencia. • Comisión de Estudios puede informar la transferencia en los mismos términos solicitados por el GORE o establecer condiciones diferentes para su ejercicio. En este último caso solicitud debe ser aprobada por el CORE por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio cuando sea con el consentimiento del Gobernador Regional o por las dos terceras partes en caso contrario. Si el CORE rechaza concluye el proceso sin más trámite. • Recibido el informe de Comisión de Estudios, la Comisión Interministerial oír al Gobernador Regional y luego aprobará o rechazará la transferencia. Si aprueba, remitirá los antecedentes al Presidente para su consideración. Si Comisión rechaza, concluye el proceso. • Recibida la recomendación del Comité Interministerial, el Presidente podrá aprobar o rechazar en forma fundada la transferencia. Si presidente rechaza, concluye el proceso. • En caso que no exista respuesta en el plazo de 6 meses y la demora se represente por el Gobierno Regional respectivo, se entenderá que se rechaza la transferencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República instruye al Comité Interministerial que evalúe la procedencia de la transferencia específica. • En caso que el Comité recomiende realizar la transferencia, remite antecedentes al GORE para la ratificación por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del Consejo Regional cuando sea con el consentimiento del Gobernador Regional o con las 2/3 en caso contrario. • Luego de la ratificación, el Comité remitirá antecedentes al Presidente de la República para que apruebe o rechace la transferencia. En caso que el Comité recomiende no realizar la transferencia o el GORE no la acepte, se entenderá concluido el proceso sin más trámite.

- Reglas Comunes:
 - Duración máxima del procedimiento es de 6 meses contados desde la solicitud.
 - Transferencias temporales podrán ser revocadas de oficio y fundadamente, por alguno de los siguientes motivos:
 - ❖ Incumplimiento de las condiciones que se hayan establecido para el ejercicio de la competencia transferida;
 - ❖ Deficiente prestación del servicio a la comunidad;
 - ❖ Ejercicio incompatible con las políticas nacionales cuando estas hayan sido dictadas en forma posterior a la transferencia sin haberse efectuado los ajustes necesarios

3.2. HITOS

Fecha	Materia
Hasta 15-02-2019	Presidente podrá individualizar las competencias que serán transferidas a los GORE, con indicación de la gradualidad con que se iniciarán los procedimientos.
25-10-2020	Primera elección de Gobernadores Regionales.
06-01-2021	Terminan las Intendencias y actuales Gobernadores; comienzan los Delegados Presidenciales Regionales.
Hasta 03-2022	Las transferencias sólo podrán ser de oficio.
10-03-2022	Se podrán crear servicios públicos regionales, según las necesidades de cada territorio y conforme a evaluación de la Comisión de Transferencia.

3.3. INCERTIDUMBRES DEL PROCESO

- Falta claridad en competencias exclusivas, compartidas y delegadas. Las competencias traspasadas utilizan verbos como “promover, apoyar, velar, fomentar, propender”, evidenciando que son o serán traspasadas muchas funciones, pero pocas atribuciones.
- Posible traslape de funciones y atribuciones con las del gobierno central.
- Proceso de traspaso de competencias carece de una instancia de resolución de conflictos.
 - Disputas por traslape de dos o más atribuciones
 - Competencias revocadas o rechazadas.
- Ausencia de capacidades en los GOREs para responder adecuadamente a las nuevas atribuciones.

3.4. PROPUESTAS

- Definir una hoja de ruta común, a diez años plazo, para el traspaso de competencias administrativas y fiscales a las regiones, con anterioridad al proceso de elección de los Gobernadores Regionales.
- Generar un marco regulatorio claro y simple constituye un factor clave para facilitar la inversión y operación de las empresas en regiones.
- Institucionalizar instancias de resolución de conflictos, que resuelvan las disputas de competencias que podrían generarse entre los gobiernos regionales y el gobierno central.
- Utilizar una combinación de Reglamentos y Convenios Estratégicos para transferir competencias básicas uniformes a todos los Gobiernos Regionales, admitiendo acuerdos contractuales para extender contenidos mínimos a otras competencias.
 - En el derecho comparado se han implementado estos procesos mediante contratos en que 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.
 - ❖ Permite generar marcos jurídicos específicos y flexibles
 - ❖ Adaptación del traspaso a las capacidades específicas de cada región
 - ❖ Los contratos pueden considerar incentivos para que la transferencia de ciertas competencias relevantes, se realicen sujetas a condiciones suspensivas, a fin de que las regiones alcancen un umbral mínimo de escala, pudiendo asociarse con otras regiones.

4. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Ley 21.074 crea 2 instrumentos de ordenamiento territorial (i) Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y (ii) Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).
- Compatibilizar el cuidado del medio ambiente, los derechos legítimamente adquiridos por los particulares y los intereses y aspiraciones de los habitantes del territorio.
- Alcanzar un equilibrio entre las expectativas vocacionales del territorio y el desarrollo de actividades industriales que potencien la inversión y el crecimiento.

5. FONDO DE DESARROLLO LOCAL

5.1. ANTECEDENTES

- El Ejecutivo anunció la creación de una herramienta de financiamiento regional, en base a un aporte equivalente al 1% de grandes proyectos de inversión.

- Aplicable a proyectos de más de US\$ 10 millones que causen externalidades negativas.
- Plazo de 5 años para realizar el aporte.
- Creación de un mecanismo de compensación interregional.

5.2. PROPUESTA

- Crear un Fondo de Desarrollo Local (FDL) que permita a los proyectos de inversión distribuir parte de los beneficios fiscales que generan en forma descentralizada.
- Institucionalizar los aportes RSE que realizan los proyectos de inversión a las comunidades de los territorios en los que se instalan para alinear a gobiernos locales, comunidades y desarrolladores de proyectos.
- Tres elementos esenciales:
 - Gobernanza tripartita (empresa, municipio y sociedad civil).
 - Banco de Proyecto.
 - Apalancamiento de recursos públicos.

5.3. OBJETIVOS

- Canalizar la totalidad de los aportes RSE que hacen los proyectos de inversión a través de un instrumento consagrado por ley.
- Reemplazar los diversos mecanismos que hoy se utilizan para financiar el desarrollo de acciones e iniciativas a beneficio directo de las comunidades aledañas a sus proyectos en materias tan diversas como educación, capacitación y empleo; desarrollo de proveedores y emprendedores; construcción de infraestructura; mejoras a la salud y la calidad de vida; cultura, deporte y recreación, etc.
- Complementar (no reemplazar) a las medidas de mitigación, compensación y reparación de impactos ambientales establecidas en el SEIA.

5.4. PILARES

5.4.1. GOBERNANZA

- Dos alternativas de modelos de gobernanza:



Corporaciones de Desarrollo
Territorial



Unidad de Emprendimiento
Municipal

- Corporación de Desarrollo Territorial
 - Entidades de derecho privado sin fines de lucro que agrupan a una o más comunas colindantes.
 - Costos de administración livianos con unidades internas acotadas.
 - Aplicación de políticas de transparencia y rendición de cuentas para mantener confianzas y seguimiento de compromisos adquiridos.
 - Realización de la rendición de cuentas públicas anual desde un enfoque participativo que favorezca el dialogo institucionalidad-sociedad civil.

- Unidad de Emprendimiento Municipal
 - FDL administrado directamente por las Municipalidades a través de Unidad de Emprendimiento Municipal:
 - ❖ Licitación estructuración del banco de proyectos.
 - ❖ Licitación y fiscalización ejecución de iniciativas del banco de proyectos a entidad que lo desarrolla (privada, ONGs, consultora).
 - ❖ Políticas de transparencia y rendición de cuentas para mantener confianzas y seguimiento de compromisos adquiridos.
 - ❖ Realización de la rendición de cuentas públicas anual desde un enfoque participativo que favorezca el dialogo institucionalidad-sociedad civil.

5.4.2. BANCO DE PROYECTOS

- Los proyectos a financiar deben provenir del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) y tener rentabilidad social (RS).
- Priorización de determinados proyectos en base a consulta pública.
- Ventajas:
 - Legitimidad de las iniciativas por parte de las comunidades.
 - Independencia de los ciclos políticos.

5.4.3. APALANCAMIENTO PÚBLICO

- El financiamiento de los proyectos a ejecutar debiera provenir de diversas fuentes:
 - Fondos sectoriales
 - Fondos regionales
 - Fondos comunales

5.4.4. Adicionalidad Tributaria

- Criterio de adicionalidad tributaria no es viable.
- Gasto deducible de renta líquida imponible es un impuesto adicional a inversión.

- Impto. 1a categoría de 27%: nuevo aporte a inversión afectaría a proyecto en un 0,73% del monto invertido.
 - Propuesta: Imputar aporte, en todo o en parte, como crédito en contra de Impto. 1a categoría.

5.4.5. GASTOS RSE

- Para la fase de operación de proyectos de inversión, se requiere otorgar tratamiento tributario como gasto necesario para generar la renta a los desembolsos en proyectos y actividades de Responsabilidad Social Empresarial.
- Propuesta: Gastos en RSE que se efectúen durante la operación de un proyecto deberán tener un tratamiento tributario de gasto necesario para producir la renta.

5.5. BENEFICIOS

- Incentiva inversión de privados en regiones.
- Elimina a intermediarios.
- Alinea comunidades, gobiernos locales y desarrolladores de proyectos.
- Foco en necesidades y requerimientos locales.
- Acelera ejecución de proyectos.
- Libera al SEIA de su actual complejidad transaccional.
- Institucionaliza aportes RSE.

6. PATENTES MUNICIPALES

6.1. DIAGNÓSTICO

- Existe una evidente desigualdad de ingresos por patentes municipales, pues las 5 comunas que mayores ingresos reciben el 42% de los ingresos totales, mientras que las 215 comunas de menores ingresos reciben solo el 5% de la recaudación total.
- En el actual mecanismo de distribución de patentes, es común que sucursales de grandes empresas paguen menos que pequeños comercios locales, generando una concentración de la recaudación en comunas donde se localizan las sociedades matrices, mayoritariamente en la RM.
- La desigualdad de ingresos entre las comunas aún se mantiene si se considera el tamaño y población de las municipalidades:

6.2. PROPUESTAS

- Alternativas voluntarias para base de pago proporcional:
 - i. Número de trabajadores
 - ii. Superficie en metros cuadrados
 - iii. Capacidad instalada

- iv. Ingresos por venta
- v. Activo fijo o inmovilizado
- vi. Combinación de a lo más 2 de las alternativas anteriores
- Capital propio sigue siendo la base de cálculo.
- Entrega de declaración a municipalidad donde se ubique la casa matriz.
- Proceso de verificación de declaración en base a documentos con los que cuenta la municipalidad, ejemplo “superficie metros cuadrados”:

6.3. JUSTIFICACIÓN

- Aproximación más fidedigna a magnitud o intensidad del uso de bienes y servicios municipales según rubro productivo.
- Avance automatización implica disminuir correlación entre trabajadores y capital físico.
- Alternativas dan cuenta de las diferencias entre actividades comerciales o productivas de los contribuyentes.