

INFORME DE PRODUCTIVIDAD

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPRENDIMIENTO

1. FORMALIZAR INFORMES DE PRODUCTIVIDAD Y COHERENCIA REGULATORIA	2
2. ESPECIFICAR EXPLÍCITAMENTE EN PROYECTOS DE LEY LAS NORMAS DEROGADAS POR LA NUEVA LEY	4
3. FLEXIBILIZAR EXIGENCIA DE PUBLICACIÓN EN PERIÓDICOS DE CIRCULACIÓN NACIONAL, REGIONAL O LOCAL	5
4. MODIFICAR REGULACIÓN DE ESTUDIOS CLÍNICOS	7
5. MODIFICAR DESIGNACIÓN DE DIRECTORES DE OBRAS MUNICIPALES	9
6. AUMENTAR TOPE MÁXIMO DE CONTRATACIÓN DE EXTRANJEROS	11
7. ESTABLECER TIEMPO MÁXIMO PARA DECLARAR ÁREAS APROPIADAS PARA ACUICULTURA	15
8. MODIFICAR CAUSAL DE CADUCIDAD EN CONCESIONES ACUÍCOLAS	17
9. INCORPORAR AL CONGRESO NACIONAL AL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA	18
10. INTRODUCIR PERFECCIONAMIENTOS AL SISTEMA DE CHILECOMPRÁ	20
11. IMPULSAR MEDIDAS DE REEMPRENDIMIENTO	23
12. FACILITAR REGISTRO DE EMPRESAS EN UN DÍA	26
13. FACILITAR FUNCIONAMIENTO DE EMPRESAS EN UN DÍA	28
14. PERMITIR INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES EN SANITARIAS	29
15. PERMITIR COMUNICACIÓN POR MEDIO ELECTRÓNICO EN PRODECIMIENTOS REGULADOS	31



21/21/18

INPCD 1

1. FORMALIZAR INFORMES DE PRODUCTIVIDAD Y COHERENCIA REGULATORIA

I. Definición del Problema

Chile carece de un enfoque comprehensivo en el ámbito de calidad regulatoria, debido a la inexistencia de un uso sistemático de evaluaciones de impacto regulatorio en el desarrollo de nuevas regulaciones¹. Sin embargo, en los últimos años ha habido un esfuerzo para avanzar hacia las mejores prácticas internacionales en términos de gobernanza regulatoria. Un ejemplo de lo anterior es el Instructivo Presidencial N°002, publicado en noviembre de 2016, que instruye la emisión de Informes de Productividad, con el objetivo de realizar una evaluación *ex ante* del impacto que puedan generar los cambios regulatorios en el país.

Actualmente, los Informes de Productividad tienen un ámbito de implementación restringido, incluyendo solamente a los ministerios del área económica: Ministerio de Hacienda; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; Ministerio de Minería; Ministerio de Medio Ambiente; y Ministerio de Energía. Asimismo, este informe se aplica solo a proyectos de ley que modifiquen los incentivos o el comportamiento en ámbitos económicos de personas naturales o jurídicas, y deja a criterio del ministerio encargado el limitar el análisis a un subconjunto de aspectos regulatorios en vez de su totalidad, en caso de considerarse conveniente².

A poco más de un año de su puesta en marcha, se han ingresado 26 proyectos de ley provenientes de los mencionados ministerios del área económica, de los cuales 14 han incluido un Informe de Productividad.

Tabla 1: Proyectos de Ley Ingresados por Ministerios del Comité de Ministros del Área Económica (01 marzo 2017 – 01 julio 2018)

Ministerio	Total Proyectos	Con informe de productividad
Hacienda	6	2
Economía	5	5
Trabajo y Previsión Social	9	4
Agricultura	2	1
Obras Públicas	1	0
Transporte y Telecomunicaciones	2	1
Minería	0	0
Medio Ambiente	1	1
Energía	0	0
Total	26	14

Fuente: Elaboración propia con datos del Senado.

II. Principales Objetivos

El principal objetivo es fortalecer el mecanismo de control *ex ante* en las primeras etapas del proceso regulatorio, masificando el uso sistemático de las evaluaciones de impacto regulatorio, a través de los Informes de Productividad, los cuales pasaran a llamarse Informes de Productividad y Coherencia Regulatoria.

Se propone que todo proyecto de ley que implique una carga regulatoria incluya un Informe de Productividad y Coherencia Regulatoria. Por lo tanto, esta medida no sólo se aplicará a aquellos provenientes de los ministerios del área económica, sino que, a todos los proyectos de ley con efectos en la carga regulatoria, para así asegurar que toda nueva regulación consista en la mejor alternativa existente. Es decir, toda vez que una nueva regulación sea propuesta, se debe demostrar en primera instancia que ésta es necesaria y que constituye la opción de política

¹ OECD (2016), *Regulatory Policy in Chile: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation*, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264254596-en>

² Están exentos de realizar el informe la ley de presupuestos, el proyecto de ley de reajuste de remuneraciones del sector público y los demás proyectos de ley que determinen los ministerios encargados de la evaluación del instructivo.

pública que maximiza los beneficios netos. Esto implica que los beneficios económicos, sociales, medioambientales, entre otros, deben justificar y compensar los costos y efectos distribucionales esperados de la nueva regulación.

Se propone evaluar la designación de las nuevas regulaciones que deben ser sometidas a un análisis de impacto regulatorio, de acuerdo a su envergadura y el nivel de impacto regulatorio esperado. Este sistema es aplicado en Australia, donde se realiza un examen preliminar para determinar si la propuesta requiere de análisis regulatorio tanto para regulaciones primarias como subordinadas. Con este fin, se implementará un test de proporcionalidad para establecer si un proyecto de ley debe realizar un estudio de impacto regulatorio simplificado, estándar y extendido, o si está exento. Dicho test irá definido en un reglamento.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: una primera opción es no modificar los Informes de Productividad actuales y mantener a discreción del ministerio del área económica correspondiente qué medidas analizar y en qué profundidad. En dicho caso, se corre el riesgo que buenas regulaciones a nivel primario puedan ser perjudicadas ante políticas y prácticas regulatorias de baja calidad a otros niveles, impactando negativamente el desempeño de la economía, de las empresas y los ciudadanos³.

Aplicar política retroactivamente: una alternativa más agresiva que la propuesta actual sería realizar un análisis de impacto regulatorio a proyectos de ley que ya han sido enviado al Congreso y gradualmente revisar el reservorio normativo vigente.

IV. Beneficios probables

Es común que la primera respuesta ante un problema público sea crear una nueva regulación, a pesar de que existan otras alternativas como instrumentos de mercado, auto-regulación, y/o fortalecer la información y educación en torno al tema. La experiencia internacional ha demostrado que las evaluaciones de impacto regulatorio tienen como consecuencia un análisis más detallado del problema de política a tratar, considerando los costos y beneficios de las distintas soluciones y permitiendo una toma de decisiones más informada⁴.

La adopción de análisis de impacto regulatorio tiene como beneficios: aumentar eficiencia/reducción de trabas tanto al sector privado como público, al aplicar métodos de análisis costo-beneficio; mayor transparencia de las decisiones de política pública, a través de *accountability* o rendición de cuentas por parte del gobierno; control de la burocracia y coherencia de política de largo plazo con la agenda gubernamental; la relación positiva entre buenas prácticas regulatorias y crecimiento económico.

V. Costos probables

La implementación de esta medida conllevará un aumento en el tiempo y esfuerzo dedicado a la elaboración del análisis de impacto regulatorio de nuevos proyectos de ley por parte del personal técnico del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Por lo tanto, se estima que sería necesario contratar tres profesionales que apoyarán en el proceso de elaboración de los Informes de Productividad y Coherencia Regulatoria.

³ OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

⁴ Por ejemplo, el proceso de Análisis de Impacto Regulatorio en Victoria (Australia) llevó a un ahorro bruto estimado de \$902 millones entre 2005-2006 y 2009-2010. Casi la mitad de los ahorros en costos regulatorios fueron alcanzados a través de la eliminación de un requisito regulatorio existente o propuesto. <http://www.betterregulation.vic.gov.au>

2. ESPECIFICAR EXPLÍCITAMENTE EN PROYECTOS DE LEY LAS NORMAS DEROGADAS POR LA NUEVA LEY

I. Definición del Problema

Nuestra actual legislación no contempla la obligación de incluir en los proyectos de ley una mención específica a las normas cuya eficacia cesará en virtud de las disposiciones de la nueva ley. Lo anterior implica que regularmente los proyectos no contengan mención a las leyes derogadas; o simplemente señalen de forma genérica que se declaran abolidas “todas las leyes anteriores contrarias a la presente”. Esto lleva a que el régimen general de derogación en Chile sea el de derogación tácita, generando incertidumbre respecto a si un cuerpo legal previo ha sido derogado o no, especialmente considerando que “la derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley” (Artículo 53 del Código Civil).

II. Principales Objetivos

El objetivo de la modificación propuesta es transformar el régimen general de derogación actualmente aplicable en Chile, pasando de la actual práctica de derogación tácita a una de derogación expresa, con el propósito de lograr mayor claridad regulatoria, evitar conflictos de interpretación, y generar certeza respecto al cuerpo normativo aplicable.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: una alternativa es mantener la actual legislación, en la que no existe obligación de hacer mención expresa a las leyes derogadas.

IV. Beneficios probables

El principal beneficio es generar seguridad jurídica respecto al cuerpo normativo aplicable. Como señala Vodanovic, “es indudable la mayor conveniencia de usar la derogación expresa: evita dudas, facilita la labor del juez en la aplicación de los preceptos, etc. Y si muchas veces no se emplea, es por diversas razones: ignorancia del legislador sobre las leyes anteriores, pereza para consultar sus disposiciones y mencionarlas en la ley derogatoria, rapidez (...)”⁵.

V. Costos probables

Es relativamente fácil señalar las leyes que quedan derogadas cuando lo que se regula es exclusivamente una institución o materia específica; pero “es difícil, y en ocasiones imposible, tener presentes todas las leyes de diversa naturaleza y categoría que contienen disposiciones aisladas o incidentales sobre una materia determinada que posteriormente viene a ser regida por una ley especial (...). [Sin embargo], hoy las dificultades pueden salvarse con el auxilio de la moderna tecnología computacional”⁶.

⁵ Vodanovic Haklička, Antonio, *Tratado de Derecho Civil: Partes preliminar y general* [basado en las explicaciones de Arturo Alessandri y Manuel Somarriva], Ediciones Jurídicas de Santiago, reimp. 2015, p. 204.

⁶ Vodanovic Haklička, Antonio, *Tratado de Derecho Civil: Partes preliminar y general* [basado en las explicaciones de Arturo Alessandri y Manuel Somarriva], Ediciones Jurídicas de Santiago, reimp. 2015, p. 205.

3. FLEXIBILIZAR EXIGENCIA DE PUBLICACIÓN EN PERIÓDICOS DE CIRCULACIÓN NACIONAL, REGIONAL O LOCAL.

I. Definición del Problema

El marco normativo actual chileno exige que más de 400 tipos de actos y trámites de toda índole deban publicarse en diarios comerciales, incluyendo publicaciones sobre información financiera de las empresas, extránsito de valores, llamados a concursos, licitaciones públicas, citaciones, remates y órdenes de no pago, entre otras. Dicho requerimiento se traduce en cientos de miles de publicaciones anuales. Junto al costo y tiempo invertido en gestionar dichas publicaciones físicas por parte de los interesados, existe un desconocimiento de las leyes y actos administrativos relevantes, dado que la información está segregada y no siempre es fácil de recopilar y/o acceder.

La motivación de esta propuesta es expandir la digitalización a todos los actos y trámites que requieran publicación en papel, algo que ya fue realizado anteriormente para el Diario Oficial, pues en agosto de 2016 entró en vigencia el Decreto Supremo N°22, mediante el cual la versión electrónica del Diario Oficial pasa a ser la única reconocida oficialmente, siendo el acceso a sus publicaciones gratuito, desde cualquier lugar y dispositivo. El anterior cambio fue complementado con el Decreto Tarifario (D.S. N° 1227), el cual fue promulgado en febrero de 2018, estableciendo las tarifas de publicación e impresión. Teniendo en consideración que sólo el 2017 se realizaron cerca de 165 mil publicaciones a través del Diario Oficial, existe una relevante reducción de costos e incremento en acceso a la información.

Dada la importancia de que personas, empresas e instituciones accedan a la información contenida en las publicaciones de forma expedita, permanente y oportuna, la presente propuesta de flexibilizar la exigencia de publicación en diarios impresos está respaldada en el grado de conectividad y globalización actual. Más aún, la publicación digital refuerza el hecho que en nuestro país, las leyes y actos administrativos son públicos⁷ y que como tales, debiesen garantizar libre acceso y transparencia. Hoy en día, esto no se está cumpliendo ya que acceder a ellos tiene un costo.

II. Principales Objetivos

El principal objetivo es autorizar la publicación en medios electrónicos de actos que deban ser publicados en periódicos de circulación nacional, regional o local⁸. Dichos medios electrónicos deben mantener disponibles en su sitio electrónico las publicaciones efectuadas durante al menos un año calendario contado desde la fecha de publicación, tras lo cual la Biblioteca Nacional mantendrá un soporte electrónico y deberá emitir copias autorizadas de manera gratuita en caso de ser éstas solicitadas.

En particular, esta propuesta busca entregar una alternativa a la obligación legal de publicar hechos o actos administrativos y trámites en diarios de circulación nacional, regional o local, permitiendo su publicación en soportes digitales definidos en un Reglamento dictado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

⁷ De acuerdo a la Constitución (art. 8, inciso 2do) "*son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen*". La Ley N° 20.285 (art. 1) que dispone el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso de la ciudadanía a la información de los órganos de la Administración del Estado. En igual línea, la Ley N° 19.880 (art. 16, inciso 2do) dispone que "*son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación*".

⁸ Algunos de los ejemplos de estos actos son: declaración de muerte presunta por desaparecimiento (art. 81 Código Civil); decretos de interdicción provisoria o definitiva (art. 447 Código Civil); áreas apropiadas para la acuicultura por parte de la Subsecretaría de Pesca (Art. 67 Decreto 430); apertura de la sucesión por el albacea (Art. 1285 Código Civil).

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: si es que se mantiene la obligatoriedad de publicar ciertos actos y trámites en periódicos regionales y locales en papel, los únicos favorecidos serán los mismos periódicos que obtienen mayores ganancias por este servicio. Sin embargo, quienes deseen publicar y quienes son destinatarios de la información se verán favorecidos por la digitalización de dichas publicaciones al ahorrar tiempo y recursos, además de facilitar y masificar el acceso de la información.

IV. Beneficios probables

Las publicaciones digitales permiten vigorizar el crecimiento económico, a través de la eliminación de barreras de acceso a la información, disminución de costos, aceleración de trámites y mejoras en las condiciones para emprender e innovar, de manera que se promueva un ambiente de libre competencia e igualdad de oportunidades.

Los medios electrónicos mejoran el acceso de los ciudadanos a la información, permitiendo una mayor cobertura, ya que están disponibles a todo quien tenga acceso a internet. La publicación en medios electrónicos permite un acceso más expedito a la información, 24 horas al día, los 365 días del año, de forma gratuita y desde cualquier lugar o dispositivo. En el caso del formato impreso, el acceso está limitado a quienes compren el respectivo diario en la fecha exacta de publicación.

La publicación mediante medios electrónicos conlleva a un ahorro de costos y de tiempo, tanto para quienes publican como para quienes consultan las publicaciones. Por otro lado, al incorporar nuevos oferentes de publicación se espera que mejore la competencia. Por último, está el beneficio medioambiental de ahorrar papel para impresión. Esto constituye un avance hacia un modelo de desarrollo económico sustentable.

V. Costos probables

La propuesta no tiene costos adicionales asociados, ya que la Biblioteca Nacional ya realiza el almacenamiento electrónico de los medios de comunicación digitales. En particular, se pretende aprovechar la gestión del Depósito Legal Electrónico, el cual *"tiene como finalidad recopilar y preservar la información generada por los medios electrónicos nacionales y otros productores de contenidos en formato digital, para ponerla al alcance de la ciudadanía"*⁹.

Una vez ingresada la publicación, además de estar disponible en formato electrónico y gratuito para terceros, también estará disponible para los usuarios en el interior del edificio de la Biblioteca Nacional, así como a través de sus Puntos de Acceso Remoto dispuestos en algunas bibliotecas regionales a lo largo del país.

Esta propuesta no implica un mayor costo para la Biblioteca Nacional, dado que el Depósito Legal Electrónico ya existe, y su misión es precisamente complementar y ampliar la cantidad de medios almacenados, preservados y difundidos, con tal reducir el número de ejemplares en papel¹⁰.

⁹ <http://www.bibliotecanacionaldigital.cl/bnd/612/w3-propertyname-585.html>

¹⁰ http://www.bibliotecanacional.cl/615/articles-7058_archivo_03.pdf

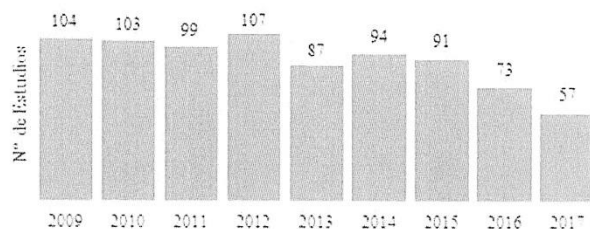
4. MODIFICAR REGULACIÓN DE ESTUDIOS CLÍNICOS

1. Definición del Problema

La ley N° 20.850 establece un sistema de protección financiera para diagnósticos y tratamientos de alto costo con una cobertura universal. El problema reside en ciertas modificaciones introducidas por dicha ley al artículo 34 del Código Sanitario, respecto a los ensayos clínicos. Específicamente, en el nuevo título V, "*de los ensayos clínicos con productos farmacéuticos y elementos de uso médico*", se introdujeron modificaciones que terminan por desincentivar los ensayos clínicos. Estas normas son aplicables a todo tipo de ensayo clínico y no sólo a aquellos relativos a las enfermedades que buscaba proteger la ley N° 20.850. Lo anterior, entra en directa contradicción con el espíritu de la ley, que es precisamente incentivar el desarrollo de medicamentos para las personas que sufren las llamadas "enfermedades raras" u otras patologías con tratamientos de alto costo.

Lo anterior ha encarecido y hecho poco accesible la realización de ensayos clínicos para investigadores, emprendedores y empresas internacionales. La principal razón deriva del hecho que existe un régimen especial de responsabilidad objetiva reforzado por una presunción de causalidad sin limitación temporal, y una acción de responsabilidad con prescripción de largo tiempo. Por consiguiente, la ley ha provocado una disminución en la investigación clínica en Chile, con una menor transferencia tecnológica y metodológica al país. En el 2017, tan sólo dos años después de la promulgación de la ley N° 20.850 en junio de 2015, el número de estudios clínicos aprobados por el Instituto de Salud Pública (ISP) cayó un 40%.

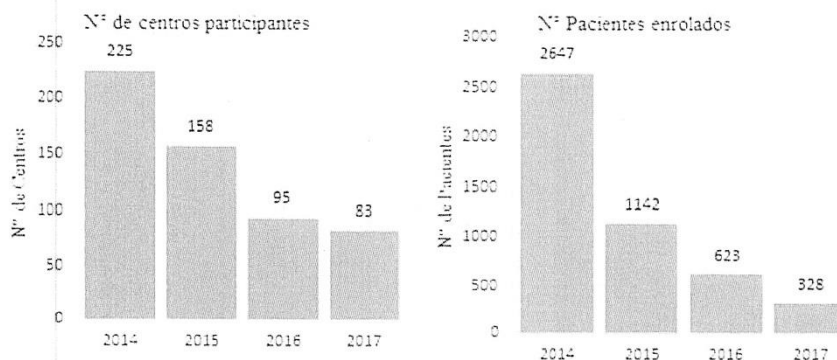
Gráfico 1: Número de Estudios Clínicos autorizados por el ISP (2009-2017)



Fuente: Datos obtenidos por ley de transparencia, ISP, 2009-2017

Por otro lado, entre 2014 y 2017, la cantidad de centros que iniciaron investigaciones clínicas por año ha caído en un 63% y el número de pacientes participantes en los estudios clínicos bajo un 88%. Por último, debe señalarse que, debido a los cambios introducidos en materia de responsabilidad legal por daño y continuidad de tratamiento, los ensayos se han volcado a estudios menos riesgosos, perjudicándose así la investigación relacionada a patologías más complicadas.

Gráfico 2: Número de Centros participantes y pacientes en Estudios Clínicos (2014-2017)



Fuente: Datos de la Cámara de Innovación Farmacéutica de Chile.

II. Principales Objetivos

Esta modificación busca en primer lugar evitar que se dé continuidad del tratamiento a todo evento (modificación al artículo 111C del Código Sanitario introducida con la ley N° 20.580). Esto puede resultar riesgoso para el sujeto de investigación, ya que el estudio clínico no tiene la evaluación completa del investigador y de un organismo regulador experto. Según la FDA alrededor de un 25-30% de los tratamientos que llegan a Fase III demuestran un adecuado balance riesgo-beneficio¹¹, por lo que el resto de los pacientes estarían en riesgo en caso de continuarse el tratamiento. Asimismo, la actual legislación puede generar conflictos éticos al incentivar la inclusión de sujetos vulnerables a los ensayos.

En segundo lugar, se busca modificar el régimen de responsabilidad objetiva (modificación al artículo 111E del Código Sanitario introducida con la ley N° 20.580). Actualmente, tras acreditar daño se presume que éste fue ocasionado por la investigación, sin necesidad de demostrar causalidad. Por un lado, la presunción legal de responsabilidad se asocia al daño, y no a la acción u omisión del responsable, y no considera hipótesis especiales que operen como eximentes de la responsabilidad por daño. Por otro lado, se fija un plazo de prescripción de diez años desde que es acreditado el daño, que excede el máximo contemplado en nuestro ordenamiento jurídico en materia de responsabilidad legal por daño.

Dado lo anterior, se propone modificar el artículo 111C en relación a la continuidad del tratamiento, definiendo condiciones tras una previa evaluación de las ventajas, riesgos y alternativas de tratamiento, entre otros factores. Igualmente, se propone modificar el artículo 111E, acotando la alteración en la carga de la prueba respecto a la relación causal entre el daño y el ensayo clínico, y limitando el plazo de prescripción para la acción de responsabilidad. La norma generalmente aceptada en investigación médica es que la responsabilidad es por los daños atribuibles directamente al ensayo.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: la Ley N°20.850 ha logrado avances significativos en proteger a las personas con enfermedades poco frecuentes y/o altamente costosas. Sin embargo, la industria de investigación médica señala que los

¹¹ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK232085>

cambios en la regulación de ensayos clínicos han sido desfavorables tanto para los pacientes como para la investigación e innovación médica del país.

Realizar un reglamento: Una alternativa al cambio legal sería realizar un reglamento para el artículo 34 de la Ley N° 20.580 que aclare y especifique los puntos ya descritos. Tomando en consideración el articulado de la ley, sería difícil dejar completamente clara la interpretación mediante un reglamento.

IV. Beneficios probables

La propuesta busca frenar el desincentivo de la realización de ensayos clínicos luego de la aprobación de la Ley N° 20.580. De esta forma, se busca reposicionar al país como líder en la región en esta materia: Chile tiene 72,6 estudios clínicos por millón de habitantes, seguido por Argentina con 54 y Brasil con 29. Además, las compañías farmacéuticas dejarán de desviar recursos de investigación a otros países, aumentando así la inversión en investigación en Chile, el número de pacientes de alta complejidad tratados, la cantidad de empleos profesionales altamente especializados y la transferencia tecnológica y metodológica. También se volvería a realizar ensayos para algunas enfermedades que no cuentan actualmente con una cura, pudiendo generar también un beneficio para la población en caso de que esto incremente la probabilidad de encontrar una cura.

Se busca aprovechar las ventajas que tiene Chile para la realización de ensayos clínicos, incluyendo la calidad de los equipos médicos y comités de ética; la diversidad de la población; y el alto nivel de sus investigaciones biomédicas tales como vacuna del Virus Sincicial y Metpneovirus, kit de diagnóstico para el Cáncer de Tiroides, Levita Magnetics, entre otros.

No hay que olvidar también que la investigación clínica conlleva una alta inversión en el país. Según estimaciones realizadas por MSD Chile, tomando como referencia el número de pacientes totales al 2014, la inversión perdida a nivel nacional para los años 2015 al 2017 supera los 700 millones de dólares. Por lo tanto, esta propuesta permite reincentivar la inversión relacionada a ensayos clínicos.

V. Costos probables

La medida propuesta no presenta mayores costos de implementación. Junto a esto, existe consenso de que estos cambios aumentarían la cantidad de estudios clínicos. En particular, se considera razonable que la responsabilidad objetiva se mantenga, pero con una temporalidad más acotada.

5. MODIFICAR DESIGNACIÓN DE DIRECTORES DE OBRAS MUNICIPALES

I. Definición del Problema

Del total de 346 comunas en Chile, 329 cuentan con una Dirección de Obras Municipales (Minvu, 2017)¹². De acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), sólo aquellas que tienen más de 40.000 habitantes están obligadas a tener un director de obras del área de la construcción (arquitecto, ingeniero civil, constructor civil o ingeniero constructor). Para el resto, es suficiente un profesional que haya cursado una carrera de 10 semestres. Al año 2016, 244 comunas estaban por debajo de este umbral de habitantes, equivalente aproximadamente un 80% del territorio nacional. Por el contrario, las comunas que cumplen con esta condición, están altamente concentradas en solo tres regiones: Región Metropolitana, Biobío y Valparaíso.

El Director de Obras Municipales vela por el cumplimiento de la LGUC, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes. Entre sus funciones se encuentra la aprobación de modificaciones de deslindes de áreas urbanas y rurales, aprobación y otorgamiento de permisos a proyectos y anteproyectos, fiscalizar ejecución de obras, recepción de las mismas, entre otros. El Director de Obras Municipales es un cargo clave

¹² http://www.cchc.cl/uploads/evento/archivos/DOM_Pablo_Contrucci.pdf

en los municipios y posee una doble dependencia, pues administrativamente depende de la Municipalidad y técnicamente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Actualmente, la manera más común de elegir al Director de Obras Municipales es a través de la carrera funcionaria de quienes trabajan en dicho departamento. Es decir, cuando el director vigente se jubila, retira o fallece, quien asume el cargo es el funcionario con más años de antigüedad en esa dependencia y que cumpla con los requisitos mínimos correspondientes. Si bien este sistema constituye un incentivo para los funcionarios de hacer carrera dentro del departamento, no asegura que el candidato sea el idóneo al puesto, ni que esté preparado para asumir las responsabilidades que derivan de ser director en miras al progreso y desarrollo urbano de la respectiva comuna.

Es importante mencionar que este cargo es de carácter vitalicio y que el alcalde no tiene facultad para destituir al director de obras. El único método para pedir su remoción es a través de la SEREMI de Vivienda, mediante un sumario de la Contraloría.

II. Principales Objetivos

El objetivo primario de esta medida es formalizar el proceso de selección de Directores de Obras Municipales, evitando que la antigüedad sea el principal factor a considerar. Para estos fines, se propone que el jefe de esta unidad sea nombrado a través de concurso público.

Los nombramientos tendrán una duración de 6 años, al término de los cuales se deberá efectuar un nuevo concurso, en el que podrá postular el titular en ejercicio por una vez. En el Comité de Selección participarán el Alcalde o su representante, un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública (ADP) o un representante de dicho Consejo elegido de una lista de profesionales aprobada por aquél, y el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región respectiva.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: con la normativa, actual los Directores de Obras Municipales seguirán asumiendo su cargo por un período indefinido y sin un sistema formal de nombramiento que se diferencie tan solo por la antigüedad de carrera funcionaria.

Usar sistema de ADP: otra política a considerar es utilizar el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) de segundo nivel jerárquico para el nombramiento del director. Sin embargo, los municipios gozan de autonomía.

IV. Beneficios probables

El rol, las funciones y los procesos de toma de decisión de un Director de Obras Municipales son complejos y requieren de alguien con experiencia en liderazgo, visión de largo plazo y conocimientos técnicos del plano regulador y otras normas. La administración del territorio y los niveles de construcción están directamente relacionados con el desarrollo tecnológico de las comunidades. Por esta razón, se espera que exista mayor competencia en la adjudicación de un cargo exigente tanto técnicamente como políticamente. El eje principal para el nombramiento se atribuirá a las capacidades y a la meritocracia de los postulantes, que conllevarán con certeza beneficios sociales para la comuna y quienes habitan en ella.

V. Costos probables

La propuesta prácticamente no tiene costos asociados, dado que consiste en ordenar y formalizar el nombramiento del director. En caso de que se incurriese en un costo durante el procedimiento de selección, éste se cargará en el presupuesto de cada municipio.

6. AUMENTAR TOPE MÁXIMO DE CONTRATACIÓN DE EXTRANJEROS

I. Definición del Problema

El límite actual de contratación de extranjeros para empresas de más de 25 trabajadores es de un 15%. Esta cuota determinada en el Código del Trabajo viene heredada desde la Ley N° 18.620 de 1987. El hecho que tal condición no se haya modificado desde entonces, no se condice con la realidad actual del país, donde se aprecia un significativo aumento de inmigrantes durante las últimas décadas, así como la existencia de vacantes que no son fácilmente ocupadas por trabajadores chilenos.

En un informe de la CEPAL y la OIT publicado en mayo de 2017¹³, Chile resultó ser el país que registró el mayor crecimiento relativo de inmigración en Latinoamérica entre los años 2010 y 2015. En efecto, el informe afirma que la población de inmigrantes aumentó un promedio de 4,9% por año, ubicándose por encima de México con 4,2% y Brasil con 3,8%. Por otra parte, según cifras entregadas por el Departamento de Extranjería y Migración, los ciudadanos extranjeros que se encuentran en el país llegan a 1.119.267 al 31 de diciembre de 2017. Ese número representa un 6,1% de la población del país.

Tomando en consideración la capacidad de nuestra economía para absorber esta creciente oferta de trabajo y el impacto que tendrá el aumento de los flujos migratorios, es necesario contar con una regulación laboral que tenga una flexibilidad suficiente para crear más y mejores empleos, revisando para ello la expansión de la norma del Código del Trabajo que establece el tope de contratación de 15% de extranjeros,

Este límite tan restrictivo incentiva el trabajo sin contrato ni seguros. Las denuncias en la Dirección del Trabajo por contratación ilegal de extranjeros han aumentado el doble desde 2014 a 2017. Según un estudio del INE¹⁴, a diciembre del 2017, prácticamente uno de cada tres trabajadores presta servicios de manera informal, por lo que se debería solucionar este problema. Por otro lado, un estudio hecho sobre migrantes latinoamericanos en Chile encontró que sólo el 56% de éstos afirma haber trabajado con contrato, implicando que un número importante de migrantes no tienen integración al mercado formal de trabajo sino a un mercado más informal¹⁵. Esta realidad es alarmante, pues estos trabajadores sin contrato de trabajo no tienen seguridad social ni protección frente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

II. Principales Objetivos

Se propone aumentar el límite de contratación de extranjeros establecido en el artículo 19 del Código del Trabajo de un 15% a un 30% para empresas que tengan contratados a más de 25 trabajadores. La inmigración es una gran oportunidad para fortalecer y enriquecer el desarrollo social y cultural del país, así como para aumentar la productividad y competitividad de la fuerza laboral. Esto se hace más relevante en una población que ya alcanza una tasa global de fecundidad de 1,79 y que necesita de la participación laboral de inmigrantes para alcanzar un crecimiento tendencial en los próximos diez años de entre 3,0 y 3,5%¹⁶. Si nos atenemos a las tasas de natalidad del país y la proyectamos hacia los próximos años, vamos a experimentar un fuerte déficit de personas habilitadas para trabajar.

De acuerdo a un análisis realizado por la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CNC) en agosto de 2017, existe una brecha entre la tasa de natalidad chilena actual (1,79) y la tasa de natalidad que se requiere para sostener la productividad del país (2,3), por lo que se necesita a los migrantes para poder sostener la productividad del país.

Por otra parte, se propone exceptuar de esta limitación al empleador que desarrolla actividades estacionales o de temporada y que requiere un incremento de personal durante dicha estación o temporada. Con esta medida se pretende permitir a empleadores ligados a la agricultura, el comercio o la construcción que, en determinadas

¹³ Informe "Coyuntura Económica en América Latina y el Caribe"

¹⁴ INE, Boletín Informalidad. (31 enero 2018)

¹⁵ Ver "Encuesta de Migrantes Latinoamericanos de Chile" (BID, 2016)

¹⁶ Ver "Perspectivas para el crecimiento tendencial en Chile" (BCC, 2017)

épocas del año (como la cosechas o el periodo de navidad) o por circunstancias de fuerza mayor (catástrofes naturales, por ejemplo), requieren incrementar excepcionalmente el capital humano.

III. Opciones o alternativas de políticas

Sin cambios: De mantenerse el 15% actual como tope máximo de contratación de extranjeros por empresa, se seguirá incurriendo en barreras e ineficiencias al mercado laboral, profundizando la situación de precariedad que viven los trabajadores informales.

Eliminar límite: dentro de las recomendaciones recopiladas por la Comisión Nacional de Productividad¹⁷, se propone eliminar completamente el límite a la contratación de extranjeros como medida para fomentar la atracción de conocimiento y capital humano. Esta medida es compartida por economistas y diferentes gremios económicos dado que, según éstos, una cuota –sea cual sea su valor- no tiene sustento técnico, disminuyendo la eficiencia y obstaculizando la contratación formal.

Incluir excepciones: También se podrían no incluir en este límite a los extranjeros cuyo permiso de residencia o permanencia tenga un plazo de estadía de menos de un año y no permita postular a la residencia definitiva.

IV. Beneficios probables

Al flexibilizar esta cuota, se disminuirá la tasa de precariedad laboral, facilitando la creación de empleos formales, duraderos y que cuenten con los resguardos sociales mínimos para el trabajador. Adicionalmente, la incorporación de trabajadores extranjeros fomenta la diversidad tanto económica como cultural.

De acuerdo a la literatura citada en documento de trabajo “Inmigrantes: Empleo, capital humano y crecimiento” (CLAPES-UC, 2018)¹⁸, el estudio de Boubtane et al (2016) sobre el impacto de la inmigración en el crecimiento económico de 22 países de la OCDE durante los años 1986 y 2006, muestra que la inmigración ha tenido un efecto positivo y significativo en el crecimiento¹⁹. Este estudio demuestra que la inmigración aumenta la productividad, al permitir una mejor asignación de recursos y aprovechamiento de ventajas comparativas, mediante un traspaso de trabajadores nacionales a empleos más productivos y mayor diversidad de las habilidades productivas

Por otro lado, en agosto de 2017, la ex Presidenta Bachelet propuso aumentar el límite de extranjeros de 15% a 25%, medida que fue vista por expertos y dirigentes de gremios empresariales como algo positivo²⁰. Probablemente Agricultura y Comercio sean los sectores que más se beneficiarían del alza permanente en cupo laboral para inmigrantes. De acuerdo a un estudio elaborado por la CNC durante el periodo abril-junio 2017, los sectores de comercio y turismo concentran un 35,9% de los extranjeros ocupados en Chile, con 59.033 personas en ambos rubros, lo que corresponde al 3,2% de la ocupación sectorial total en el país.

Ricardo Hausmann, economista y director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, postula que *“a mayor diversidad de conocimiento práctico de los habitantes de un país, mayores posibilidades de producción hay”*²¹. Para él, la prosperidad de un territorio, su “riqueza”, no depende de la especialización productiva de sus ciudadanos, sino que de la diversificación de ellos y de cómo van aprendiendo nuevas formas y habilidades. *“Para hacer a un país crecer -en todo sentido- es necesario el conocimiento y un*

¹⁷ <http://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2016/09/Revision-de-las-agendas-de-productividad.pdf>

¹⁸ Bravo, Urzúa. (2018) “Inmigrantes: Empleo, capital humano y crecimiento”. Documento de Trabajo N° 48, CLAPES-UC. <http://www.clapesuc.cl/investigaciones/doc-trabajo-n48-inmigrantes-empleo-capital-humano-crecimiento/>

¹⁹ El estudio muestra que, para la mayoría de los países de la OCDE, tomando en consideración la composición de habilidades de los inmigrantes, el aumento de los trabajadores extranjeros de un punto porcentual incrementa el crecimiento de la productividad entre un décimo y seis décimos de un punto porcentual por año. El impacto promedio es 0.27.

²⁰ <http://www.emol.com/noticias/Economia/2017/08/24/872348/Nuevo-proyecto-de-ley-permitira-mas-inmigrantes-en-empresas-chilenas.html>

²¹ <http://www.emol.com/noticias/Economia/2018/07/12/913000/Gremios-y-economistas-van-mas-alla-de-la-propuesta-de-Evopoli.html>

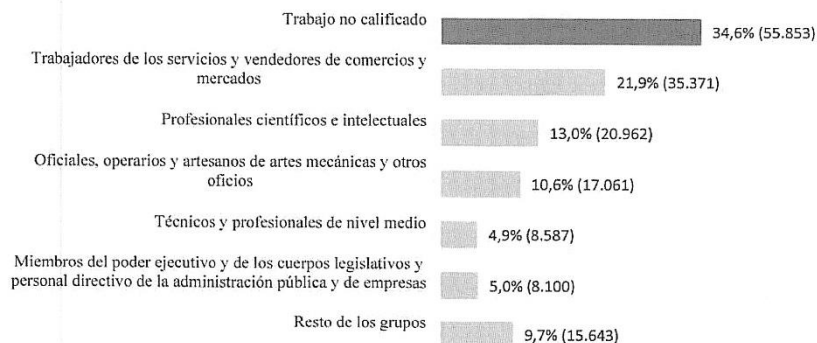
atajo para ello es la atracción de extranjeros, pues el conocimiento se mueve cuando las personas se mueven”, plantea el economista.²²

V. Costos probables

Es común pensar la posibilidad de que existe un desplazamiento de los trabajadores chilenos de sus puestos de trabajo o en menores salarios ante un incremento en la cantidad de trabajadores extranjeros²³. Según el estudio de CLAPES-UC mencionado anteriormente, la evidencia empírica refuta dicha afirmación: Contreras et al (2013)²⁴ concluye que la inmigración no ha afectado los salarios de los trabajadores locales y los resultados de Docquier et al (2014)²⁵ indican que la inmigración no ha afectado negativamente ni los salarios ni los empleos.

Asimismo, análisis hechos al mercado laboral encuentran que un 78% de los extranjeros se desempeñan en trabajos no calificados y un alto porcentaje lo hace en servicios domésticos “puertas adentro”. Estos trabajos no calificados aportan al país, porque hay una demanda por servicios no calificados que los chilenos no quieren realizar.²⁶ Por otro lado, la inmigración de trabajadores calificados aporta nuevos conocimientos, debido a que los extranjeros que vienen a áreas de especialización en las que no estamos preparados enseñan nuevas cosas, produciéndose un aumento en innovación y una positiva adopción tecnológica.

Gráfico 3: Ocupados extranjeros según categoría ocupacional
(% respecto al total de la categoría y número total de trabajadores extranjeros)



Fuente: Elaboración propia en base a Estudio de CLAPES-UC

²² Ídem anterior.

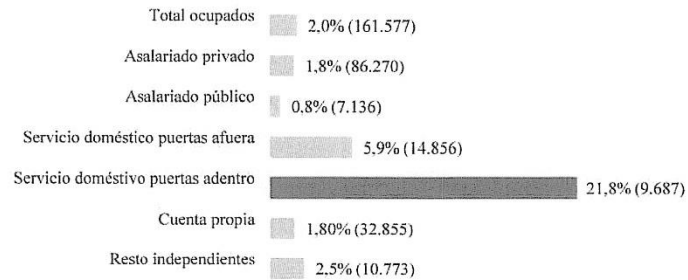
²³ Según la encuesta CEP de abril-mayo 2017, un 40% está “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la afirmación “los inmigrantes les quitan los trabajos a las personas nacidas en Chile”.

²⁴ Contreras, D., Ruiz-Tagle, J. y Sepúlveda, P. (2013). “Migración y Mercado Laboral en Chile”. Serie Documentos de Trabajo 376, Facultad de Economía y Negocios Universidad de Chile.

²⁵ Docquier, F., Ozden, C., y Peri, G. (2014). “The Labor Market Impact of Immigration and Emigration in OECD Countries”. *Economic Journal* 124 (579).

²⁶ <https://www.pressreader.com/chile/pulso/20180709/textview>

Gráfico 4: Ocupados extranjeros según categoría ocupacional
(% respecto al total de la categoría y número total de trabajadores extranjeros)



Fuente: Elaboración propia en base a Estudio de CLAPES-UC

De acuerdo al economista Juan, la evidencia de los estudios permite concluir que se requiere de al menos un 10% de trabajadores extranjeros en el empleo total para empezar a ver efectos negativos en el empleo total y en los salarios. Cabe destacar que, de acuerdo con un estudio elaborado por la CNC, de los más de ocho millones de ocupados en junio de 2017, 168.815 declaran no ser chilenos, lo que equivale a un 2,1% del empleo nacional. Por lo tanto, estamos muy por debajo de ese umbral. *“Si hay un problema de falta de oportunidades de empleo es porque estamos en un frenazo económico, no es por culpa de los inmigrantes”*²⁷, postula el economista.

²⁷ <http://www.emol.com/noticias/Economía/2017/08/24/872348/Nuevo-proyecto-de-ley-permitira-mas-inmigrantes-en-empresas-chilenas.html>

7. ESTABLECER TIEMPO MÁXIMO PARA DECLARAR ÁREAS APROPIADAS PARA ACUICULTURA

I. Definición del Problema

La acuicultura es una actividad que se ha consolidado en nuestro país, instalando a Chile como productor y exportador de especies acuícolas. A junio de 2018, el número de concesiones acuícolas vigentes asciende a 3.254, estando la mayoría concentrada en la Región de Los Lagos.

Tabla 2: Concesiones Acuícolas Vigentes
(Número por región)

Región	Número
Antofagasta	6
Arica y Parinacota	3
Atacama	68
Aysén	731
Coquimbo	53
Araucanía	63
Los Lagos	2.127
Los Ríos	31
Magallanes	144
Tarapacá	15
Valparaíso	1
Biobío	11
Libertador Bdo. O'Higgins	1
Total general	3.254

Fuente: Elaboración propia con datos de Subpesca²⁸

La Ley de Pesca y Acuicultura establece que el Ministerio de Defensa deberá establecer mediante decreto las áreas apropiadas de acuicultura, delimitando claramente las áreas geográficas que se fijen como apropiadas para el ejercicio de la acuicultura. No existe regulación que acota el tiempo de dictación de estos decretos y en la práctica es bastante extenso por variadas razones. Por un lado, los casos son siempre particulares y distintos entre sí, por lo que la estandarización es difícil. Por otro lado, hay escasez de capital humano para la realización de los mismos por parte del Ministerio de Defensa.

Producto de la demora existente, desde el año 2012 la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas se coordina con la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía para establecer prioridades de relación a la elaboración de estos decretos sobre las áreas apropiadas para la acuicultura, con el fin de estar alineados y acelerar aquellos decretos que se consideran prioritarios. Esto claramente ayuda a enfrentar el problema, pero no lo soluciona en su totalidad.

De hecho, según datos entregados por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, a junio del 2018 existen un total de 16 informes para ser analizados, para su posterior elaboración de los decretos correspondientes. De estos 16 informes, dicha Subsecretaría espera realizar decretos de tan sólo 5 durante el tiempo restante del año 2018.

II. Objetivos del Proyecto de Ley

El principal objetivo es reducir los tiempos de respuesta por parte de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas en lo que respecta a declarar las áreas apropiadas para la acuicultura y, por tanto, reducir la incertidumbre

²⁸ <http://www.subpesca.cl/portal/619/w3-article-92935.html>

existente, donde no se sabe cuánto tiempo tomarán en emitir estos decretos, pudiendo ser meses o años. Lo anterior, genera un uso más eficiente de los recursos por parte de todos los agentes involucrados en el proceso.

Para evaluar el cumplimiento de los objetivos anteriores, se comparará el tiempo efectivo de respuesta post medida con los tiempos promedios que se manejaban antes de su implementación. Se debiese observar una reducción paulatina en los tiempos de respuesta hasta ajustarse a los tiempos exigidos. Existen medidas similares en varios servicios públicos y en temas de diversas índoles. Por ejemplo, hay tiempos máximos de respuesta para dar respuesta a trámites, para emitir resoluciones, etc.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: Una alternativa es mantener la situación actual. Sin embargo, los tiempos de respuestas de los decretos de áreas apropiadas para la acuicultura seguirán siendo desconocidos a priori, y se mantendrán variables y extensos. La incertidumbre seguirá existiendo.

IV. Beneficios probables

Hay muchos beneficios asociados a la propuesta, siendo el más visible una reducción de los tiempos de respuesta por parte de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y, con ello, un incremento de la inversión en proyectos acuícolas, incentivando el emprendimiento y la inversión.

Además, se incentivará el uso eficiente de los recursos, tanto por parte del servicio público como por parte del particular que está interesado en utilizar dicha área para proyectos de acuicultura. Por último, se reducirá sustancialmente el costo en tiempo de los agentes involucrados en el proceso.

V. Costos probables

Dada la composición actual del equipo de la Subsecretaría de Pesca dedicado al análisis de factibilidad técnica de nuevas áreas aptas para la acuicultura y el personal existente en la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas para las correspondientes resoluciones, se estima que esta propuesta no implicaría un mayor gasto en personal.

8. MODIFICAR CAUSAL DE CADUCIDAD EN CONCESIONES ACUÍCOLAS

I. Definición del Problema

Los cultivos de acuicultura requieren de un adecuado ordenamiento territorial, además de definiciones claras respecto a sus planes de manejo, para asegurar un buen desempeño de sus recursos, disminuir riesgos ambientales y sanitarios, y reducir las ineficiencias económicas para los titulares de dichas concesiones. Es por esto que se requiere modificar ciertos aspectos que fomenten un uso más eficiente y sustentable de los recursos, contribuyendo así a incrementar la productividad del sector.

La Ley N° 18.892 define plan de manejo como el “compendio de normas y conjunto de acciones que permiten administrar una pesquería basados en el conocimiento actualizado de los aspectos biopésquero, económico y social que se tenga de ella”. Es decir, los planes de manejo se crearon como una herramienta para lograr un rendimiento máximo y sostenible, por la vía de efectuar planes de manejo y evitar la sobreexplotación y/o riesgos sanitarios y ambientales.

Por otro lado, la Ley de Pesca y Acuicultura, en su artículo 142, establece varias causales de caducidad de las concesiones acuícolas, entre las que destacan:

1. No iniciar operaciones en el centro de cultivo dentro del plazo de un año contado desde la entrega material de la concesión o autorización, y,
2. Paralizar actividades por más de dos años consecutivos.

Al estar en un proceso de plan de manejo se podría caer en algunas de las dos causales de caducidad mencionadas anteriormente. Los titulares de las concesiones, para evitar caer en dichas causales pueden optar por operar sus concesiones en los niveles mínimos exigidos. Lo anterior puede repercutir en problemas sanitarios y ambientales, producto de la sobrecarga de producción que se genera.

Según datos de la Subsecretaría de Pesca, entre el 2014 y 2018, existen aproximadamente 500 concesiones de salmónes suscritas a descanso a través de planes de manejo. Considerando que a junio de 2018 hay aproximadamente 1.400 concesiones totales de salmón, el porcentaje que suscribe un plan de manejo es significativo.

II. Objetivos del Proyecto de Ley

Se pretende reducir los riesgos de problemas o crisis sanitarias producto de la “forzada” operación que hoy realizan los titulares de las concesiones para evitar caer en las causales de no operación. Se quiere dar flexibilidad cuando se esté en planes de manejo, sin evadir el espíritu de la ley que dice relación con que el titular opere el proyecto técnico para lo cual se le otorgó un bien de uso público. Es por ello, que se propone que los descansos previstos en los planes de manejo no se contabilicen para efectos de la configuración de la causal de caducidad del artículo 142 de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Esta propuesta se encuentra en línea con el objetivo de reducir riesgos sanitarios e impactos ambientales, pues el descanso de algunas concesiones se genera para no sobrecargar la producción.

Por otro lado, se busca contribuir a aumentar la productividad del sector acuícola y mejorar la eficiencia de un sector económico muy relevante en la economía del país. La actividad económica actual que genera esta actividad y sus proyecciones futuras requieren de acciones para potenciar la competitividad del sector, lo que se busca con estas medidas.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: Una alternativa es mantener la situación actual. Sin embargo, en ese caso seguirían existiendo riesgos sanitarios, ambientales y económicos, lo que es insostenible en el mediano y largo plazo.

Desregular: Una segunda alternativa es desregular la actividad, eliminando las causales de caducidad por no operación, por lo que, en caso de estar en planes de manejo no habría riesgo de caer en caducidad y los titulares de las concesiones tampoco estarían forzados a operar con las exigencias mínimas. Optar por esta alternativa significa asumir que existe autorregulación, un supuesto que podría no cumplirse.

IV. Beneficios Probables

Existen varios beneficios asociados a la medida propuesta en el presente proyecto de ley. Por un lado, se evita la caducidad de las concesiones por razones que muchas veces son de fuerza mayor. Por otro lado, se evita una operación forzada y se reducen los riesgos sanitarios y ambientales que esto conlleva. Además, se reducen las ineficiencias que genera operar en niveles mínimos por parte de los titulares; es decir, se incentiva el uso eficiente de los recursos.

V. Costos Probables

No se observan costos financieros ni de tiempo de la medida propuesta.

9. INCORPORAR AL CONGRESO NACIONAL AL SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

I. Definición del Problema

Existen muchos organismos, públicos y privados, que adquieren bienes y servicios con financiamiento público sin los requisitos, estándares y niveles de transparencia que la Ley N°19.886 de Compras Públicas busca asegurar:

Un ejemplo es el Congreso Nacional, cuya participación en este sistema es voluntaria, por lo que una parte importante de sus compras se realizan fuera del sistema. Aproximadamente el 26% de las compras del Senado de la República se realizaron a través de este sistema, mientras que para la Cámara de Diputados dicho número alcanzó un 49% durante el 2017 (cifras estimadas considerando subtítulos 22 de bienes y servicios de consumos, y 29 de adquisición de activos no financieros). Si incluyéramos el subtítulo 24 de transferencias corrientes, las participaciones caerían a 10% para el Senado y 13% para la Cámara de Diputados.

Los siguientes datos muestran los montos de compras del Congreso Nacional a través de la plataforma www.mercadopublico.cl entre el 2015 y junio de 2018, para la Biblioteca del Congreso Nacional, la Cámara de Diputados de Chile, el Senado de la República de Chile y el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias.

Tabla 3: Compras del Congreso Nacional a través de ChileCompra
(Monto bruto en pesos de cada año)

Repartición	2015	2016	2017	2018	Total
Biblioteca Nacional	720.551.990	907.580.819	1.213.289.886	371.515.841	3.212.938.536
Cámara Diputados	4.473.654.947	2.292.339.705	3.829.829.081	1.838.976.250	12.434.799.982
Senado	1.114.560.588	1.909.167.636	1.738.575.089	871.544.420	5.633.847.732
Consejo Resolutivo	29.904.053	32.636.480	45.327.955	12.517.694	120.386.183
Congreso Nacional	6.338.671.578	5.141.724.641	6.827.022.011	3.094.554.204	21.401.972.434

Fuente: ChileCompra

II. Principales Objetivos

Esta modificación busca incrementar la eficiencia y transparencia en los procesos de compras públicas, al incorporar de forma permanente al Congreso Nacional al Sistema de Compras Públicas.

Cabe señalar que con fecha 7 de noviembre de 2017, el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda suscribieron un Protocolo de Acuerdo, con el propósito de mejorar la transparencia y utilidad de la información sobre finanzas públicas. Entre los compromisos establecidos, destaca aquel que consiste en legislar para “incorporar al Congreso Nacional a la normativa del sistema de compras públicas de la ley N° 19.886, el que constituye un mecanismo basado en principios de libre concurrencia de oferentes, igualdad, transparencia y probidad”. El ingreso del presente proyecto de ley materializa dicho compromiso.

Además, esta medida está alineada a una de las propuestas de la Comisión Engel de “ampliar el alcance del sistema de compras públicas a otros servicios de la administración del Estado”.

III. Opciones o alternativas de políticas

Sin cambios: como se explicó previamente, en el Protocolo de Acuerdo suscrito entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda se comprometió “incorporar al Congreso Nacional a la normativa del sistema de compras públicas de la ley N° 19.886”, por lo que una adhesión voluntaria no satisface dicho compromiso. De acuerdo a una glosa de la ley de presupuestos actualmente vigente, que se ha aprobado desde el 2007 a la fecha, el Congreso Nacional se puede adherir voluntariamente al sistema.

IV. Beneficios probables

Esta medida promueve la eficiencia, transparencia, probidad y el buen uso de los recursos públicos. Si la ciudadanía puede acceder a la información de las adquisiciones realizadas, se incrementa la confianza en los organismos públicos.

Por otro lado, según cálculos realizados por ChileCompra, al adherirse al sistema el Congreso Nacional, se podría alcanzar ahorros de 6,9% del monto transado o más, dependiendo el grado en que se ocupen los Convenios Marco.

V. Costos probables

Para ChileCompra los costos serían marginales. No habría mayores costos para el Congreso Nacional en capacitación y acreditación de sus funcionarios, ya que ellos actualmente utilizan voluntariamente este sistema de compra.

10. INTRODUCIR PERFECCIONAMIENTOS AL SISTEMA DE CHILECOMPRAS

I. Definición del Problema

Introducción del concepto de “value-for-money”

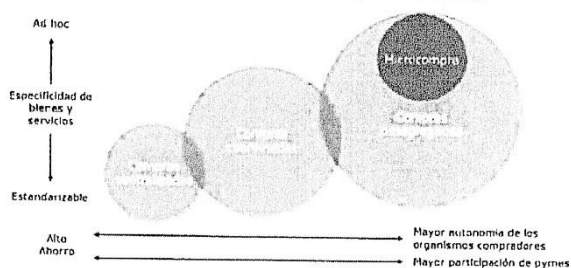
No es usual que las entidades compradoras tengan en consideración en sus procesos de compra conceptos como la eficiencia y el valor por dinero (*value for money*). En muchas de sus compras, se comete el error de evaluar exclusivamente el precio inicial del bien o servicio ofertado, sin internalizar todos los costos futuros asociados a la opción escogida, tanto directos como indirectos. Con el fin de optimizar el uso de los recursos disponibles, se ha vuelto cada vez más común el uso del “valor por dinero”, que consiste en desplegar acciones de compra con criterios de costo eficiencia durante todo el ciclo de vida del producto o servicio en cuestión. Por ejemplo, al definir la compra de una impresora, se debería considerar también el costo de la tinta y los otros insumos que serán usados durante la vida útil de dicha impresora.

Desarrollar procesos de compras colaborativas entre organismos públicos

La OCDE ha emitido recomendaciones sobre los convenios marco y compras colaborativas en general, señalando que entre las funciones de la Dirección de Compras y Contratación Pública debieran potenciarse aquellas consistentes en fomentar y proponer acciones para una mayor eficiencia en las compras públicas regidas por la Ley N° 19.886.

El uso de instrumentos de compras colaborativas es una de las formas de organización que permite la obtención de mayores grados de eficiencia en las compras públicas. Así lo ha reconocido la OCDE²⁹ y la Comisión Europea³¹ en diversos estudios. Sin embargo, la ley actual sólo otorga a ChileCompra la facultad de realizar “convenios marco”, que es una de las múltiples formas que puede tomar un instrumento de compras colaborativas. A modo ejemplar, se puede observar el siguiente diagrama que describe distintas modalidades de compra del nuevo modelo de compras colaborativas que se encuentra en implementación y desarrollo por parte de ChileCompra.

Gráfico 5: Nuevo Modelo de Compra Colaborativa



Fuente: Informe de Productividad Boletín 11598-03

²⁹ OECD (2017), *Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

³⁰ OECD (2015), *Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf

³¹ EC (2011), *Evaluation Report: Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation - Part I*, Commission Staff Working Paper, SEC (2011) 853 final, European Commission, Brussels, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/er853_1_en.pdf

Compras directas a través de MicroCompra para montos menores a 20 UTM

Hoy en día las compras de montos menores deben fundarse en una causal de trato directo, lo que inhibe su utilización por parte de las entidades compradoras. Además, la regulación actual impide que esta herramienta sea ágil y expedita, en cuanto debe cumplir con las formalidades y requerimientos propios de las compras por trato directo (elaboración de términos de referencia; solicitud de cotizaciones; suscripción de actos administrativos, etc.). Una de las características de las compras de menor valor del Estado, es que una parte significativa del costo total de la compra (precio del bien o servicio + costo administrativo) está determinada por el costo del proceso administrativo.

Cabe hacer presente que la posibilidad de realizar pagos anticipados es de la esencia del mercado *e-commerce*. No obstante, de acuerdo a la normativa actual de compras públicas, las entidades deben pagar contra recepción del bien o servicio adquirido, y una vez recibida la respectiva factura. Excepcionalmente se permite el pago anticipado, debiendo en tal caso solicitarse del proveedor una garantía por el monto total del anticipo. Estas condiciones son incompatibles con la agilidad e inmediatez requeridas en los mercados electrónicos. Se trata de una restricción clave que pudiera afectar el éxito de la propuesta.

II. Principales Objetivos

Con las medidas propuestas se busca incrementar la eficiencia y reducir la burocracia en los procesos de compras públicas.

Value for money: Con la finalidad de incentivar el valor por dinero en las compras públicas, se propone modificar la normativa vigente, indicando que en las evaluaciones no sólo debiera considerarse el precio inicial del bien o servicio ofertado, sino que los costos correspondientes a todo el ciclo de vida del producto, en la medida que estos sean previsibles, significativos y relevantes desde la perspectiva del buen uso de los recursos del Estado.

Compras colaborativas: Entre las acciones de la Dirección de Compras y Contratación Pública tendientes a fomentar una mayor eficiencia en las compras públicas, debiera establecerse expresamente, a nivel legal, la facultad de desarrollar o incentivar procesos de compra colaborativa, centralizadamente o de manera coordinada con otros organismos públicos. Se busca incrementar la eficiencia del sistema a través de la inclusión de procesos de compras simplificadas, aprovechando disminuciones de costos administrativos y costos de transacción. Asimismo, se incluyen procesos de compra en los que se agregan nuevos participantes, incrementando así las economías de escala y el poder de compra del Estado.

MicroCompra: La herramienta denominada "MicroCompra" permitirá que los compradores públicos puedan alcanzar precios de bienes y servicios más ventajosos, correspondientes a aquellos publicados en los sitios de los propios *retail*, simplificando el proceso de compra. Con la finalidad de facilitar la aplicación de la MicroCompra, se propone suprimir el carácter de trato directo de dichas compras menores, entendiéndose como excluidas del sistema. Para lograr que este tipo de compras sea ágil y expedita, se propone eliminar las formalidades y requerimientos propios de las compras por trato directo (elaboración de términos de referencia; solicitud de cotizaciones; suscripción de actos administrativos, etc.). Por último, deben introducirse modificaciones legales que excepcionalmente permitan el pago en forma previa a la recepción conforme de los bienes o servicios, estableciéndose una regla especial aplicable exclusivamente para las compras en línea a través de sitios de comercio electrónico.

III. Opciones o alternativas de políticas

Estas modificaciones ya están en implementación parcial. Se trata, por lo tanto, de cambios que ya cuentan con cierto grado de madurez y que requieren de reconocimiento legal para garantizar la sustentabilidad en el tiempo,

ampliar su alcance y lograr así una mayor eficiencia y ahorro de costos para el Estado. Dado lo anterior, se considera que los cambios legales propuestos son la mejor alternativa de política pública disponible.

IV. Beneficios probables

*Value for money*³²: Se espera que esta medida reduzca el valor presente del costo total de las compras realizadas por entidades públicas, a partir de la inclusión de criterios de valor por dinero. Esto se debe a que el sistema permitirá considerar no sólo los costos de adquisición, sino que también los costos del ciclo de vida del producto, los que constituyen una mejor referencia de los costos totales que los servicios públicos deberán incurrir.

Compras colaborativas: Los procesos de compra colaborativa, podrían generar ahorros debido a la disminución de costos de transacción, optimizando para ello el uso de los recursos disponibles.

MicroCompra: Los compradores pueden acceder directamente a las tiendas virtuales que disponen los comercios electrónicos adheridos, simplificándose las compras del Estado de bajos montos. Ello con el objetivo de alcanzar precios de mercado, y hacer más ágil y eficiente al Estado en sus procesos de compra. En la modalidad MicroCompra se pone documentos estandarizados a disposición de los organismos y se optimiza el flujo de pasos para llevar a cabo estas compras pequeñas, de manera que las instituciones públicas inviertan sus conocimientos y recursos en compras estratégicas de mayor complejidad. Por otro lado, los proveedores pueden acceder directamente a un mercado de US\$ 366 millones para compras de bajos montos, pudiendo vender en forma ágil desde sus propios catálogos electrónicos. Se disminuyen así barreras de entrada, ya que los proveedores sólo deben cumplir con condiciones de adhesión, con estándares habituales del comercio electrónico.

De acuerdo a cálculos de ChileCompra, si se toman los costos medios del proceso de compra y los valores de las actividades y monto transado en 2017 (considerando el actual umbral de 10 UTM), el monto de la compra representa sólo el 46% del costo total de la compra, mientras que el resto corresponden a costos administrativos. Luego, si se aumenta el umbral a 20 UTM, el diferencial de compras que ahora serán a través de microcompra en vez del sistema actual, inducirá a una reducción en torno al 80% del costo medio del proceso de compra, resultando, por lo tanto, en un ahorro en torno a los USD 378 millones, debido a que sólo las actividades financieras (por ejemplo, registro en SIGFE) y de bodega son las que se conservarían con costos similares.

V. Costos probables

Los cambios propuestos no generan mayores costos fiscales, ya que las acciones aquí propuestas pueden ser realizadas con los recursos con que ya cuentan los organismos involucrados.

³² Esta medida ya se implementa en la Unión Europea, a través de la Directiva 2014/24/EU, que considera que la compra de productos y servicios innovadores juega un rol fundamental en mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos. En un marco general, la OCDE recomienda considerar el principio *value for money* en compras públicas con tal de mejorar el proceso, reducir la duplicación y alcanzar mayor valor por el dinero. <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>

11. IMPULSAR MEDIDAS DE REEMPRENDIMIENTO

I. Definición del Problema

La Ley N.º 20.720, conocida como la Nueva Ley de Quiebras, entró en vigencia en octubre de 2014, y contempla cuatro nuevos Procedimientos Concursales. Para personas naturales deudoras están la Renegociación y Liquidación de Bienes, mientras que para empresas o personas jurídicas deudoras están la Reorganización y la Liquidación de Activos.

Eliminar barreras de entrada a los procedimientos concursales de renegociación

Un primer problema radica en que los trabajadores a honorarios quedan fuera de la definición de personas deudoras, sometiéndose a un procedimiento de liquidación de empresa (reorganización), que tiene un alto costo. Dicha situación contrasta con la de las personas deudoras, donde el procedimiento de renegociación es gratuito.

En particular, la ley considera como personas naturales a quienes estén sujetos a un contrato de trabajo (contribuyentes del artículo 42 N.º 1 de la Ley sobre Impuesto a la Renta o LIR, Decreto Ley N.º 824), y cualquier persona natural sujeto de crédito no comprendida en la categoría anterior como dueñas de casa, estudiantes, jubilados, entre otros (artículo 2 N.º 13 de la Ley N.º 20.720). Mientras que son consideradas empresas deudoras las personas jurídicas de derecho privado, con o sin fines de lucro; personas naturales contribuyentes de Primera Categoría, y personas naturales contribuyentes del artículo 42, N.º 2 de la LIR. Éstas últimas corresponden a los trabajadores a honorarios. Asimismo, para someterse al Procedimiento Concursal de Renegociación, las personas deudoras que hayan iniciado actividades ante el SII no pueden haber emitido boletas de prestación de servicios durante los 24 meses anteriores.

Desde el inicio de la ley, se han recibido 7.307 solicitudes de renegociación, de las cuales 3.700 han sido declaradas admisibles, 3.511 inadmisibles y 96 siguen vigentes. De las solicitudes inadmisibles, hay 243 casos que fueron rechazadas porque el deudor en cuestión había emitido boletas de honorarios.

Aproximadamente 90% de las personas que quieren presentar una solicitud, lo hacen de manera asistida por parte de la Superintendencia, siendo notificadas de los requisitos y desistiendo de la solicitud en caso de no cumplir con los términos actuales de la ley. Respecto de las personas que consultan por renegociación, la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (Superir) estima que un 20% quedaría fuera del proceso por tener boletas de honorarios, pudiendo haberse aumentado la cantidad de personas en cerca de 2.000 usuarios en el período de operación de la ley.

Disminuir barreras de entrada al procedimiento de reorganización para micro y pequeñas empresas

El proceso de reorganización es costoso, siendo prácticamente prohibitivo para las empresas de menor tamaño. Por esta razón, el porcentaje de procedimientos de reorganización iniciados es considerablemente bajo en comparación al de liquidaciones de empresas. Este bajo número de reorganizaciones por parte de las empresas da cuenta de las barreras de entrada propias de este procedimiento y no de la posibilidad efectiva de reestructuración que éstas tengan.

Lo anterior se ve reflejado en la distribución por segmento de las reorganizaciones y liquidaciones. Desde la implementación de la ley, el procedimiento concursal de reorganización ha sido utilizado en la práctica por un segmento exclusivo de la economía, en su mayoría por empresas de gran tamaño que cuentan con asesoría jurídica sofisticada y mayores recursos para iniciar estos procedimientos. Del total de reorganizaciones, un 49% corresponde a grandes empresas (siendo que éstas representan cerca de un 1% del total de empresas registradas en el SII³³). Por el contrario, las micro y pequeñas empresas corresponden al 18% de las reorganizaciones (y representan cerca del 80% del total de empresas registradas en el SII).

³³ http://www.sii.cl/estadisticas/empresas_tamano_ventas.htm

Tabla 4: Procedimientos Concursales de Empresas según categoría
(Período: 08-10-2014 al 30-06-2018)

Categoría	Reorganización		Liquidación	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Grande	83	49,1%	195	7,3%
Mediana	32	18,9%	257	9,6%
Pequeña	15	8,9%	438	16,3%
Micró	15	8,9%	273	10,2%
2da Categoría	12	7,1%	1000	37,2%
Sin Información	10	5,9%	511	19,0%
Sin Ventas	2	1,2%	15	0,6%
Tótal general	169	100%	2.689	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superir.

Tabla 5: Procedimientos Concursales de Personas según categoría
(Período: 08-10-2014 al 30-06-2018)

Categoría	Renegociación		Liquidación	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Cesante	231	6,2%	648	13,1%
Dueño/a de casa	115	3,1%	78	1,6%
Estudiante	21	0,6%	15	0,3%
Jubilado / Pensionado / Montepiado	392	10,6%	236	4,8%
Sin Información	4	0,1%	198	4,0%
Trabajador/a dependiente	2.732	73,8%	3.565	71,9%
Trabajador/a independiente	205	5,5%	216	4,4%
Tótal	3.700	100,0%	4.956	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superir.

II. Principales Objetivos

Por un lado, esta medida busca ampliar el acceso a los usuarios de procedimientos contemplados en la Ley N°20.720 (tanto los trabajadores a honorarios como las empresas de menor tamaño que quieran reorganizarse en vez de liquidar activos), eliminando las barreras de ingreso.

Por otro lado, la medida busca impulsar la reorganización empresarial y la renegociación de las deudas de las personas; por sobre los procedimientos de liquidación, ya que éstos últimos significan un costo mayor para los involucrados y para la economía en su totalidad al perderse el valor creado (puestos de trabajo, activos y bienes, micro y pequeños proveedores que ven afectadas sus actividades, clientes, etc.).

En este sentido la presente propuesta busca mantener la fuente laboral de los trabajadores de las empresas sobre endeudadas; permitir la rehabilitación efectiva de los deudores que, de buena fe, buscan dar cumplimiento a sus obligaciones previamente pactadas; y por último busca reemplazar la liquidación como primera solución al problema de crisis patrimonial del deudor y fomenta la productividad de la economía nacional.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: se ha observado que los problemas de barrera de entrada son estructurales, por lo que no parece posible solucionar el problema planteado con medidas que no impliquen la reducción de costos asociados.

Educación financiera: cualquier medida que se desee implementar, debe ser complementada con políticas públicas de educación financiera a personas y empresas de menor tamaño, que les permitan reconocer el momento adecuado para someterse a estos procedimientos, es decir, determinar si la insolvencia es viable o no.

IV. Beneficios probables

Estas medidas aumentarán la cantidad de deudores que pueden someterse oportunamente a los procedimientos de renegociación y reorganización, permitiendo así convertir estas herramientas en soluciones efectivas a los problemas de sobre endeudamiento e insolvencia, lo que lleva consigo el beneficio a los acreedores, quienes tienen reales posibilidades de maximizar el cobro de sus acreencias. Esto último resulta ser relevante para el mismo Estado, quien es acreedor de los impuestos respectivos.

La Superfir estima que la demanda al proceso de renegociación podría aumentar en cerca de 45%. Las reorganizaciones de empresas, podrían aumentar significativamente, al disminuirse las restricciones a las micro y pequeñas empresas, y absorber una parte importante de las solicitudes y procedimientos que a la fecha corresponden a liquidaciones de empresas. Por lo demás, esto es sin considerar las solicitudes potenciales que nunca llegan a materializarse. Con todo, se espera que las reorganizaciones de empresas se incrementen en el corto plazo en más de 200 procedimientos adicionales en el año.

El procedimiento de reorganización para una micro y pequeña empresa permite asegurar la estabilidad laboral de los trabajadores, pago de asignaciones legales, impuestos, entre otros beneficios.

Por su parte, ampliar el espectro de personas que pueden renegociar, aumenta la posibilidad de reinserción tanto al mercado crediticio como al mundo laboral de los deudores que enfrentan una situación de sobre endeudamiento. La idea es incentivar a los deudores a abordar su problema patrimonial antes de una crisis profundizada que impida reestructurar su deuda, estableciendo nuevas condiciones de pago acorde a sus posibilidades reales e instituyendo a la liquidación como el procedimiento excepcional en esta materia.

V. Costos probables

Dada la composición actual del personal de la Superintendencia, se estima que la propuesta relacionada a renegociación no implicaría un mayor gasto en personal.

En relación a la propuesta de reorganización, no existen costos asociados debido a que se trata de una modificación del procedimiento, que no implican gasto fiscal.

12. FACILITAR REGISTRO DE EMPRESAS EN UN DÍA

I. Definición del Problema

El Registro de Empresas y Sociedades (RES) es un registro electrónico creado por la Ley N° 20.659, a través del cual se instaura un régimen simplificado que permite, con mayor simplicidad y sin costo, constituir, modificar, transformar, dividir, fusionar, y disolver personas jurídicas (empresas)³⁴. Desde su puesta en marcha en mayo de 2013, más del 60% de las sociedades constituidas han utilizado esta plataforma, superando aquellas constituidas a través del sistema tradicional.

Para finalizar la constitución a través del RES, se debe firmar el formulario mediante dos opciones. Una primera opción es, en caso que todos los socios posean Firma Electrónica Avanzada (FEA), firmar el formulario de forma *online* en la plataforma, en cuyo caso la constitución es inmediata, siendo asignado un RUT en el acto. Sin embargo, si alguno de los socios no cuenta con FEA, deben ir a una notaría con un número de atención asignado en el sitio web, instancia en la cual será el notario quien usará su FEA para finalizar el trámite. En la práctica, se puede evidenciar que en más del 90% de los casos, los socios deben acudir a un notario, porcentaje que incluso ha ido en aumento a lo largo de los años.

Por lo tanto, el problema reside no solo en el tiempo y dinero perdido en realizar el trámite en notarías, mermando los beneficios esperados de Empresas en un Día, sino que en muchos casos los emprendedores deben acudir a más de una notaría, ante la imposibilidad de que éstas de constituyan la sociedad.

Tabla 6: Actuaciones notariales según uso de firma electrónica avanzada a través del RES (Número y porcentaje sobre el total anual)

Año	Usan firma de Notario		Socios usan firma personal	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
2013	21.279	92,1%	1.814	7,9%
2014	57.668	94,7%	3.207	5,3%
2015	74.845	96,1%	3.020	3,9%
2016	89.255	96,7%	3.075	3,3%
2017	107.770	97,4%	2.839	2,6%
2018*	60.446	97,1%	1.805	2,9%

* Datos preliminares a junio 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos de Empresas en un Día.

II. Principales Objetivos

El principal objetivo de esta medida es facilitar la constitución de sociedades a través de Empresa en un Día, incrementando las alternativas que tienen los emprendedores para firmar el formulario de forma presencial en caso de no contar con firma electrónica avanzada. En este sentido, se espera que los emprendedores puedan acudir no sólo a alguna de las 330 notarías del país, sino que también a otros ministros de fe, definidos a través de un reglamento. La idea es que éstos puedan utilizar su firma electrónica y cobrar las mismas tarifas notariales establecidas por decreto para Empresas en un Día³⁵.

Preliminar, se baraja la posibilidad de que los ministros de fe estén presentes en:

³⁴ <https://www.tuempresaenundia.cl/VD/Acercade.aspx>

³⁵ Esto es, por la suscripción cobrar: 0,26 unidades de fomento (UF) por la constitución, 0,18 UF por la revisión e incorporación de documentos necesarios para la firma y 0,07 UF por la incorporación de cualquier otro documento. Mientras que para la migración cobrar: 0,39 UF para la revisión del certificado de migración y formulario, así como 0,18 UF por la revisión de otros documentos necesarios.

- Oficinas del Registro Civil (474 oficinas).
- Oficinas de Chile Atiende (254 Puntos de Atención Permanentes).
- Centros de Desarrollo de Negocios de Sercotec (51 centros)³⁶.
- Puntos MYPE de Sercotec (24 puntos).

Esto llevaría a un aumento de lugares disponibles para realizar trámites de Empresas en un Día desde 330 notarías a 1.133 puntos de atención a lo largo de Chile. Esta mayor disponibilidad beneficiará especialmente a aquellos emprendedores de regiones que vivan en áreas aisladas. Junto con lo anterior, el proyecto de ley avanza en establecer que los notarios y los ministros de fe señalados anteriormente, deberán disponer de los sistemas necesarios para poder otorgar firma electrónica avanzada.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: el crecimiento del registro de sociedades mediante el RES sigue creciendo de forma sostenida, reflejando la preferencia de la mayoría de los emprendedores por esta plataforma en vez del sistema tradicional. Sin embargo, no parece lógico la alternativa de no hacer ningún cambio, pues la modificación propuesta permite obtener grandes beneficios para los emprendedores del país.

Alternativas a la firma electrónica avanzada: una alternativa sería modificar la obligatoriedad de la autenticación de los socios mediante firma electrónica avanzada. Por ejemplo, eventualmente se podrían usar herramientas como la clave única del registro civil, y/o tecnologías de reconocimiento facial para comprobar legalmente la identificación de los socios. Sin embargo, estas modificaciones son más complejas de implementar y conllevan mayor tiempo, por lo que la ampliación de ministros de fe disponibles parece ser la mejor alternativa.

IV. Beneficios probables

El registro electrónico de empresas en un día tiene múltiples beneficios. Contar con un sistema simplificado para los diferentes trámites en el ciclo de vida de una empresa es esencial para promover el emprendimiento y la creación de valor en un país. Tal como se señala en el reporte *Doing Business* del Banco Mundial, es una práctica común contar con ventanillas únicas para empezar un negocio. Un referente al respecto es Nueva Zelanda, quien creó un sistema de registro electrónico hace más de 20 años, reduciendo el número de interacciones del emprendedor con instituciones externas a sólo una, al unificar en una única interface *online* con todas las agencias involucradas, tal como se pretende lograr con Escritorio Empresa en Chile.

Dado que el trámite dura un solo día y es gratuito si es que se cuenta con firma electrónica avanzada, el ampliar las alternativas para la firma por parte ministros de fe, beneficiará a más del 90% de los emprendimientos que hoy en día deben acudir a notarías para finalizar el trámite. Dicho beneficio se traducirá especialmente en menos tiempo utilizado por la firma, debido a que el costo ante ministros de fe será igual al establecido por decreto para los notarios. Considerando que las personas demoran en promedio 1 hora y 13 minutos en un trámite notarial, de los cuales 47 minutos son el traslado³⁷, y la incerteza de que el emprendedor sea atendido, con esta modificación se producirán ganancias en tiempo y certeza de la posibilidad de realizar el trámite.

V. Costos probables

En caso de no estar capacitados, se espera que los funcionarios públicos que actúen como ministros de fe de las mencionadas reparticiones públicas deban capacitarse para los diferentes trámites de constitución de sociedades, adición de nuevos documentos al Registro, revisión de documentación, migración, etc.

³⁶ <http://www.centroschile.cl/>

³⁷ http://www.fnc.gob.cl/wp-content/uploads/2018/06/Informe_Preliminar_Final-1.pdf

13. FACILITAR FUNCIONAMIENTO DE EMPRESAS EN UN DÍA

I. Definición del Problema

Tal como fue mencionado en la medida anterior, el Registro de Empresas en un Día constituye un avance sustancial en términos de facilidad para iniciar un negocio en nuestro país. Antes de la implementación de la Ley N° 20.659, constituir una empresa en Chile demoraba aproximadamente 45 días en promedio, siendo un trámite completamente presencial que costaba entre \$250.000 y \$550.000. Hoy en día, se puede llegar a rebajar el tiempo de constitución de la empresa a menos de dos horas, haciendo el trámite completamente online y a costo cero, en caso que todos los socios tengan firma electrónica avanzada.

Lo anterior no implica que no haya espacio para mejoras futuras. Una de éstas es la posibilidad de adicionar nuevos tipos de registros electrónicos, tales como juntas de accionistas, sesiones de directorios y mandatos, entre otros documentos. Hoy en día, los emprendedores deben legalizar una serie de actas y documentos para presentar en diversas instancias ante bancos comerciales y el SII, entre otros. Con la intención de unificar y facilitar el registro de estos documentos, se quiere adecuar la plataforma para entregar validez a los mismos.

II. Principales Objetivos

Esta medida tiene como principal objetivo ahorrar tiempo y costos para los usuarios de la plataforma de Empresas en un Día. La adición de nuevos registros a la plataforma se inspira en la idea del SII con la creación de la Carpeta Tributaria Electrónica, la cual funciona desde hace más de 10 años³⁸. Dicha carpeta concentra la información tributaria del contribuyente en un solo documento, simplificando la búsqueda y entrega de información, además de poder ser compartida con terceros para acceder a créditos bancarios, acreditar rentas, demostrar tamaño de empresa, postular a beneficios, entre otros.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: una opción es no modificar los artículos 11 y 12 de la Ley N°20.659. Sin embargo, la medida propuesta no presenta costos adicionales por lo que se estima conveniente realizarla. Más aún, la propuesta generará mayor eficiencia en el proceso y disminuirá costos tanto a los administradores de la plataforma como a los emprendedores.

IV. Beneficios Probables

La adición de nuevos documentos al registro permitirá concentrar la información de la empresa, evitando la pérdida de tiempo y recursos para recopilar y validar los documentos presencialmente. Se propone que la generación de dicha documentación sea gratuita y pueda ser compartida con quienes se requiera de forma fácil y confiable.

V. Costos probables

No hay costos directos ni indirectos relevantes respecto a esta medida. Por el contrario, habría una disminución de costos tanto para la administración de la plataforma y para los emprendedores que utilizan Empresas en un Día, en todas las etapas del ciclo de vida de sus empresas.

³⁸ <http://www.sii.cl/pagina/actualizada/noticias/2008/210408noti01jo.htm>

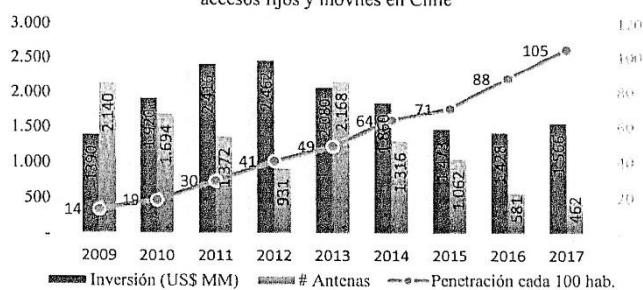
14. PERMITIR INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES EN SANITARIAS

I. Definición del Problema

La industria de las telecomunicaciones está en constante movimiento. Según datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), las conexiones 4G superaron los 10,8 millones a fines de 2017, creciendo 71,2% respecto al año anterior³⁹. El siguiente paso es licitar la banda 5G, lo cual según expertos de la industria de telecomunicaciones implicará duplicar el número de antenas móviles de 28.000 a 60.000, junto con un despliegue de fibra, de similar manera a lo ocurrido con la tecnología 4G. Estas antenas serán más pequeñas y de alta frecuencia, lo cual permite aumentar la velocidad de navegación, pero tendrán un menor alcance, característica que podría llevar a triplicar la densidad de antenas móviles. El problema radica en que actualmente existe una gran cantidad de trabas reglamentarias que interrumpen y enlentecen el despliegue de infraestructura de red y de equipos de telecomunicaciones propiamente tal.

El siguiente gráfico muestra esta realidad de la industria. En éste, se observa que la inversión en telecomunicaciones el año 2017 fue tan sólo un 64% de lo invertido en 2012. A su vez, el número de antenas que se autorizaron en 2017 correspondió al 21% de las antenas autorizadas en 2013. Paradójicamente, la línea naranja muestra que la penetración de accesos de internet fijo y móviles (3G + 4G) incrementó un 63% entre el 2012 y 2017.

Gráfico 6: Inversión en Telecomunicaciones, número de antenas autorizadas por Subtel y penetración de accesos fijos y móviles en Chile



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Subtel

Lo anterior refleja la necesidad de facilitar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, para que de esta manera se incremente la inversión en el sector, y así lograr suplir esta alza en la demanda por telecomunicaciones, asegurando la calidad de los servicios.

Existe consenso en que Chile debe desarrollar infraestructura de telecomunicaciones de alta capacidad para seguir con el desarrollo tecnológico. La liberación de las actuales restricciones a la competencia en el sector de telecomunicaciones podría generar significativas mejoras en la condición de los servicios, junto con reducir los costos de arriendo físico para el despliegue de esta infraestructura, potenciando la adopción de tecnologías digitales⁴⁰.

³⁹ <http://www.subtel.gob.cl/conexiones-4g-alcanzan-los-11-millones-y-el-84-de-los-accesos-a-internet-se-realizan-desde-un-dispositivo-movil/>

⁴⁰ OECD (2018). *OECD Economic Surveys: Chile 2018*. OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/eeco_surveys-chl-2018-en

II. Principales Objetivos

El objetivo es permitir el adosamiento o instalación de equipos de telecomunicaciones en infraestructura pasiva para facilitar el despliegue de redes de telecomunicaciones. En específico, esta propuesta busca permitir que una concesionaria de distribución de agua potable y de recolección de aguas servidas pueda usar sus instalaciones para otros usos como, por ejemplo, instalar antenas de telecomunicaciones. Actualmente la Ley General de Servicios Sanitarios indica explícitamente que estas concesionarias sólo podrán destinar sus instalaciones al servicio público respectivo, es decir, de distribución y recolección de aguas.

III. Opciones o Alternativas de Política

Sin cambios: una primera opción es mantener la regulación actual. Sin embargo, la evidencia ha mostrado que, bajo la normativa vigente, ha caído la inversión en la industria de telecomunicaciones, ya que el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones enfrenta diversas trabas regulatorias. Por otro lado, la necesidad de densificar antenas para la tecnología 5G es una realidad ineludible. Por esto, es fundamental dar señales de política y certeza jurídica que vayan en la dirección correcta a la industria. Esto es, simplificar y facilitar el uso de infraestructura pasiva, mejorando la calidad del servicio de telecomunicaciones y asegurando que la infraestructura existente de las sanitarias no se verá afectado negativamente en ninguna forma.

Buscar otros sitios de localización: la Subtel junto con el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo están estudiando la mejor manera de promover la utilización de los bienes nacionales de uso público para el despliegue de la red 5G, con nuevas propuestas en materia de reglamento.

IV. Beneficios probables

Según datos de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), en la Región Metropolitana existen 76 estanques de agua elevados, con una altura promedio de un poco más de 20 metros de altura. A nivel país, este número alcanza 409 unidades, haciendo muy atractiva esta medida, considerando que esta infraestructura pasiva es ideal para el adosamiento de sistemas radiantes.

Los beneficios se atribuyen principalmente a los usuarios diarios de los servicios de telecomunicaciones. La tecnología 5G está centrado en abarcar más dispositivos al mismo tiempo e incrementar hasta 10 veces las velocidades de navegación alcanzadas con 4G. En otras palabras, permitirá la existencia de más dispositivos y más velocidad de transmisión por dispositivo. Sin duda, dicho cambio mejorará sustancialmente la conectividad y calidad de los servicios de telecomunicaciones.

Por otro lado, las concesionarias sanitarias se verían beneficiadas por el arrendamiento de la infraestructura sanitaria a las empresas de telecomunicaciones, traduciéndose en mayores ingresos por servicios no regulados, que tendrán incidencia en las tarifas cobradas a los consumidores de servicios de agua potable y alcantarillado. Es decir, este aumento de ingresos a las concesionarias sanitarias, repercutiría directamente en una baja tarifaria a la cuenta mensual de agua de cada individuo de la comuna.

Finalmente, las concesionarias de telecomunicaciones también se verían beneficiadas, ya que tendrían mayor disponibilidad de colocar las antenas, generando mayor competencia en el mercado y una probable disminución en los precios de arriendo por uso de infraestructura pasiva.

V. Costos probables

La instalación de antenas al interior de las sanitarias puede conllevar a un aumento en el costo de mantención de estas mismas. No obstante, de ser éste el caso, las concesionarias sanitarias podrán traspasar este mayor costo de manera directa a las concesionarias de telecomunicaciones, a través de un aumento en el valor del arriendo. Por lo demás, esta medida otorgaría el permiso legal de utilizar la infraestructura pasiva, pero no obliga a las sanitarias a aceptar la instalación de las antenas si es que estiman que tal decisión no les favorece.

En definitiva, la propuesta no involucra costos directos debido a que sólo se da la facilidad de utilizar infraestructura sanitaria existente, para colocar o adosar infraestructura de telecomunicaciones, constituyendo un acuerdo entre concesionarios, determinándose por tanto el precio de arriendo en el mercado.

15. PERMITIR COMUNICACIÓN POR MEDIO ELECTRÓNICO EN PRODECIMIENTOS REGULADOS

I. Definición del Problema

En el ámbito del procedimiento administrativo, pocos elementos son tan sensibles como las notificaciones, por cuanto su validez determina la eficacia de los actos en cuestión. Actualmente, en el artículo 46 de la Ley N° 19.880 - que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado- se puede observar que las notificaciones deben ser de forma escrita y no por medio electrónico, a pesar de éste último constituir el medio de preferencia para las comunicaciones de los actos administrativos en general.

Por esto, se propone que la respuesta y demás notificaciones a la solicitud de una parte interesada al inicio de un proceso administrativo y otros casos, sea entregada por vía electrónica. Para esto, el interesado o su apoderado deberán designar una dirección electrónica a la cual se cursarán válidamente todas las notificaciones del proceso. Si la persona no entrega una dirección de correo electrónico, las notificaciones se enviarán por carta certificada.

II. Principales Objetivos

El objetivo principal de esta medida es agilizar los procesos relacionados con notificaciones, disminuyendo los costos de transacción. A través de esta medida, se pretende establecer el precedente para que se puedan presentar documentos y otros antecedentes de forma electrónica durante determinados actos administrativos.

Como punto de partida, la medida actual estará enfocada específicamente en los trámites que deben realizarse en dos casos particulares: resoluciones del Consejo Nacional de Televisión y comunicación de retiro en Cooperativas. Actualmente, esas notificaciones deben ser de forma escrita y no por medio electrónico.

III. Opciones o Alternativas de Política

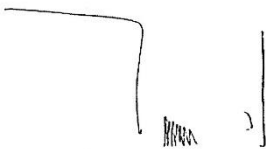
Sin cambios: una opción es mantener la regulación actual. Con esto, se seguiría realizando los trámites propuestos por carta certificada, aceptando los tiempos y costos que trae consigo este medio de comunicación.

IV. Beneficios probables

Dentro de los principales beneficios, destaca en primer lugar la agilización de los procesos administrativos, ya que el envío de una notificación por correo electrónico puede tener respuestas expeditas sin costo alguno. En este mismo sentido, la notificación por correo electrónico conlleva menos costos de transacción en términos de tiempo y costos monetarios que la alternativa física mediante el envío de una carta certificada al domicilio. Esto se debe a que las cartas certificadas se deben enviar a través de Correos de Chile, dándose por notificada la persona tras tres días hábiles desde que se entrega la carta y no desde que se recibe.

V. Costos probables

En caso de estipularse que el envío de la notificación sea mediante correo electrónico, el interesado será responsable de que el correo electrónico esté correcto y actualizado, además de estar atento a la recepción de las notificaciones. Si el interesado no da cumplimiento a tales obligaciones, las notificaciones se entenderán válidamente practicadas al tercer día de su emisión.

A handwritten signature in black ink, consisting of a horizontal line that curves down into a vertical line, followed by a series of vertical strokes and a final vertical line on the right.

JOSÉ RAMÓN VALENTE VÍAS
MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO