

# MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: REGULACIONES E INSTITUCIONES

## **RESUMEN EJECUTIVO**

En un contexto de cifras económicas dignas de celebrar (IMACEC +4,9%, exportaciones industriales +21,6%, importaciones de bienes de capital +9,7%, inversión en maquinarias y equipos +14%), y a 100 días de iniciado un nuevo ciclo político, vemos ya algunos nubarrones en el horizonte a propósito de la guerra comercial, así como muy necesarios recordatorios a propósito de las dudas que expresa Moody's sobre nuestra capacidad de aumentar nuestro crecimiento de mediano y largo plazo. En este contexto, es especialmente pertinente reafirmar cuáles son las modernizaciones estructurales necesarias para sostener, en el largo plazo, un mayor crecimiento económico.

Consideramos fundamental, bajo el marco general de la Modernización del Estado, emprender modernizaciones prioritarias en ciertas regulaciones e instituciones. La tributaria, para que la recaudación fiscal que necesitamos no se imponga a costa del ahorro e inversión. La de los procesos por donde pasan los proyectos de inversión (medio ambiental y otros), para garantizar elevados estándares medio ambientales y de participación ciudadana, sin sacrificar certeza jurídica para las decisiones de inversión. La de la legislación laboral y de formación para el trabajo, para que la reactivación de la inversión y el crecimiento, en un contexto de una cuarta revolución industrial, no sea a costa del trabajo. Y, finalmente, la del proceso de formulación y evaluación de políticas públicas, para que sus objetivos se logren con eficacia y eficiencia, reduciendo espacios de indefinición y, por lo tanto, de decisiones discrecionales.

Cuatro reformas estructurales que importan a todos los sectores de la economía y que, sin embargo, deben además guardar coherencia con la calidad regulatoria a nivel de cada sector. Por ello, también creemos necesario mejorar la calidad del entorno regulatorio, en particular de ciertos sectores de la economía.

En cada una de estas dimensiones, SOFOFA está trabajando - con distintos grados de avance - en propuestas específicas que somete al debate público y que a continuación enumeramos.

### **A. MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA**

SOFOFA considera que el nuevo sistema tributario debiera fundarse en los siguientes 4 principios esenciales: recaudación, competitividad para la inversión, justicia tributaria y simplificación. Inspirados en estos principios generales, proponemos lo siguiente:

1. Reducir gradualmente el impuesto a las empresas - que no es otra cosa que un impuesto a la reinversión de utilidades - para pasar de estar entre los países menos competitivos para la inversión, a los del primer quintil de la OCDE.
2. Incorporar una depreciación instantánea y descontar como gasto el costo alternativo al capital invertido en base a una tasa notional.

3. Para aumentar la base de contribuyentes de un impuesto progresivo como es el global complementario, antes de recurrir a impuestos regresivos como el IVA, proponemos disminuir gradualmente el umbral para determinar la base de renta exenta del impuesto global complementario, hasta llegar al promedio de la OCDE (40% sobre la mediana).
4. Migrar a un sistema tributario integrado de base devengada para las empresas y retirada para las personas, manteniendo sólo un régimen especial de base atribuida y contabilidad simplificada (14 ter mejorado) para emprendedores y MIPYMES.
5. Reemplazar la actual tributación basada en impuestos específicos y a las emisiones - y sus múltiples exenciones y asimetrías - por un impuesto único de aplicación general a las emisiones cuyo monto se defina en función de la magnitud de la externalidad negativa y nivel de desarrollo del país.
6. Revisar exenciones y hechos no gravados que subsisten en nuestro sistema tributario, tanto en base a un criterio de justicia horizontal como en base a la vigencia de sus objetivos y costo en términos de menor recaudación para el Fisco, eliminando gradualmente, por ejemplo, el régimen de Renta Presunta.
7. Simplificar el concepto de gasto en la Ley sobre Impuesto a la Renta (LIR), eliminando el supuesto de “imprescindibilidad” por un concepto más simple de “razonabilidad económica” y “conexión” con el negocio de la empresa.
8. Reconocer de manera explícita en la LIR la deducción de algunos gastos propios de las nuevas dinámicas empresariales y su relación con las comunidades y el territorio (RSE, aportes a comunidades, mitigaciones medioambientales, etc.).
9. Mejorar el régimen simplificado establecido en el artículo 14 ter de la LIR.
10. Separar el monto del IVA en boletas y facturas.
11. Crear una defensoría del contribuyente.
12. Bajar los costos, riesgos y plazos de los procesos judiciales a través de los cuales los contribuyentes legítimamente reclaman contra las resoluciones del SII.

## **B. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PARA LA INVERSIÓN**

SOFOFA considera fundamental que los procesos por donde pasa la inversión en Chile compatibilicen adecuadamente participación, vocación territorial y cuidado del medio ambiente, con la importancia de ofrecer plazos ciertos y criterios predecibles a los inversionistas. Al mismo tiempo, considera que debe existir un mayor equilibrio entre los beneficios de los proyectos de inversión, que son generalmente de alcance nacional, y las externalidades negativas que se concentran en el entorno inmediato. Inspirados en estos principios generales, proponemos lo siguiente:

13. Estructurar un procedimiento de evaluación ambiental de proyectos de inversión en dos etapas: una de participación ciudadana temprana incidente que determine ciertas materias generales que sean validadas por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), y una segunda de evaluación técnico-ambiental.

14. Crear un instrumento o dispositivo de diálogo territorial, voluntariamente utilizable en ambas etapas del procedimiento de evaluación ambiental, para los procesos de participación ciudadana y/o consulta indígena.
15. Fortalecer la ventanilla única radicada en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).
16. Instaurar un procedimiento de actualización de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) para modificaciones de proyectos que no impacten al medio ambiente más allá de lo normado o de lo establecido en la respectiva resolución autorizatoria.
17. Establecer exigencias de representatividad, transparencia y experiencia para las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que se involucren en procesos de participación ciudadana, así como requisitos de transparencia para las empresas respecto de la entrega de información cabal y oportuna del proyecto, manteniendo la posibilidad de modificarlo como resultado de un proceso de participación ciudadana temprana incidente.
18. Fortalecer al SEA instalando capacidades institucionales, técnicas y profesionales en áreas de influencia territorial que trasciendan a las regiones y que tengan desafíos y vocaciones comunes.
19. Dejar como única instancia contenciosa de reclamación de las decisiones adoptadas en el procedimiento de evaluación ambiental a los Tribunales Ambientales.
20. Establecer un recurso administrativo ante la Dirección Ejecutiva del SEA que permita resolver eficientemente rectificaciones, aclaraciones y enmiendas de las RCAs y otras resoluciones emanadas de órganos administrativos.
21. Fortalecer los Tribunales Ambientales en su sistema de nombramiento, gobernanza y competencias técnicas y jurídicas.
22. Encomendar al Ministerio del Medio Ambiente la integración de la información disponible en el SEIA para crear y publicar una Línea de Base Nacional.
23. Constituir Fondos de Desarrollo Local (FDL) con aportes de empresas que desarrollen proyectos de inversión -como crédito a impuesto de primera categoría- para invertir en un banco de proyectos sociales comunales y regionales.
24. Implementar un piloto de Plan de Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) en la macrozona norte (Arica/Parinacota a Copiapó) y otro en la macrozona sur (Araucanía a Los Lagos).
25. Modificar la Ley de Rentas Municipales para permitir a los contribuyentes distribuir el pago de las patentes comerciales de formas alternativas al número de trabajadores, de modo de permitir el reparto de dicho gravamen dentro del territorio comunal (matriz v/s sucursal).

### **C. MODERNIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL Y DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO**

SOFOFA considera que la revolución tecnológica impulsada por la Industria 4.0 y los procesos sociodemográficos que vive el país requieren una legislación laboral e institucionalidad de formación de capital humano más plástica y flexible con una doble inspiración: (i) permitir la inserción laboral de aquellos con menores grados de participación en el mundo del trabajo (estudiantes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y migrantes) y (ii) promover la adaptación o reconversión laboral de quienes estando en el mundo del trabajo, arriesgan su permanencia. Inspirados en estos principios generales, proponemos lo siguiente:

26. Autorizar la distribución de la jornada de trabajo en ciclos mensuales y/o anuales que promedien las 45 horas semanales y permitan adaptarse a las diferentes características de la actividad empresarial y demandas de flexibilidad de las personas.
27. Precisar la definición y ámbito de los servicios mínimos.
28. Permitir el reemplazo interno de trabajadores para que aquellos que no se encuentran paralizados puedan continuar sus labores asumiendo el funcionamiento de la empresa.
29. Ajustar un procedimiento de negociación semi-reglada para grupos de trabajadores no sindicalizados a través del cual se reconozca la plena validez de los instrumentos acordados entre partes.
30. Establecer la posibilidad de negociar directamente en cada empresa la jornada de trabajo sólo requiriendo el registro de acuerdos en la Dirección del Trabajo que permitan el establecimiento de ciclos de trabajo y descanso distintos a la jornada general contemplada en el Código del Trabajo.
31. Eliminar la actual limitación de contratación a extranjeros que establece el Código del Trabajo.
32. Activar instancias de diálogo social entre trabajadores, empleadores y autoridades.
33. Extender el modelo de Formación Dual a liceos técnico-profesionales, centros de formación técnica e institutos profesionales.
34. Desarrollar una agenda de trabajo público-privado entre la industria, las autoridades y los sistemas de educación técnica y profesional, con el objeto de definir en conjunto las competencias y necesidades que requieren diferentes sectores productivos, sus mallas curriculares y los contenidos en los que son formados los estudiantes.
35. Modernizar el actual sistema de capacitación laboral a través de una reforma integral al Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE) que permita articular a la oferta, la demanda y formadores, y que defina correctamente los incentivos económicos y tributarios para su utilización en actividades de capacitación que creen vínculos más profundos con la empresa.

36. Introducir requisitos especiales de aseguramiento de calidad en la educación media técnico-profesional (EMTP) e indicadores de impacto que permitan medir sus resultados en términos de empleabilidad, salarios y continuidad de estudios por especialidad y establecimiento.
37. Rediseñar los sistemas de intermediación laboral estableciendo un sistema permanente, a cargo de una agencia privada seleccionada mediante licitación cuyo giro único sea la intermediación entre trabajadores y puestos de trabajo, considerando variables como capacitación y certificación de competencias laborales.

#### **D. MODERNIZACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

SOFOFA considera fundamental mejorar la calidad del stock y del flujo regulatorio para que leyes y reglamentación secundaria cuenten con menos espacios de indefinición y mejor base empírica y metodológica en cuanto a sus impactos, identificando costos y beneficios e incorporando la participación de expertos y sujetos regulados en el proceso de formulación y evaluación regulatoria para que tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo, cuenten con más y mejor información para la deliberación política. Inspirados en estos principios generales, proponemos lo siguiente:

38. Transformar la Comisión Nacional de Productividad (CNP) en una agencia permanente y autónoma, consagrada por ley, y con al menos tres funciones esenciales:
  - (i) Evaluación regulatoria *ex post* para proponer iniciativas de simplificación y de coherencia regulatoria;
  - (ii) Fijación de estándares y metodología de evaluación de impacto regulatorio, así como su validación posterior, para nuevos Informes de Productividad e Impacto Regulatorio que debieran acompañar todo proyecto de ley y reglamentación secundaria; y,
  - (iii) Validación y supervisión de un nuevo proceso de formulación regulatoria, con instancias tanto de participación ciudadana, como de expertos y agentes regulados.
39. Mandatar a la CNP para que realice un catastro de simplificaciones regulatorias multi-sectoriales para potenciar la productividad.

#### **E. MODERNIZACIONES REGULATORIAS SECTORIALES**

SOFOFA considera que una regulación sectorial eficaz y eficiente debe ser capaz de resolver las complejidades propias de los fenómenos específicos en los que el Estado interviene, como son las concesiones y derechos de uso y extracción, externalidades negativas y resguardo a los derechos de pueblos originarios, evitando simplismos y efectismos y

procurando ejercer sus facultades normativas y resolutivas en observancia de los derechos adquiridos (fundamentales para incentivar la inversión y la innovación) y recurriendo a toda la información disponible. Inspirados en estos principios generales, proponemos lo siguiente:

40. Constituir una mesa de trabajo público-privada para que, resguardando debidamente el derecho de los adjudicatarios de concesiones de espectro de telecomunicaciones, se avance en el desafío país de desarrollar una red móvil de alta velocidad.
41. Constituir una mesa de trabajo público-privada para que, resguardando debidamente el derecho de los poseedores de licencias de pesca, se avance en las modernizaciones regulatorias necesarias para procurar la sustentabilidad del recurso, terminando con la pesca ilegal y logrando el equilibrio entre incentivar la inversión y la innovación de los actores existentes, así como promover la competencia con nuevos entrantes.
42. Reactivar la colaboración público-privada que se materializó con ocasión de la formulación de la ley de Responsabilidad Extendidas del Productor (REP), para avanzar con mayor velocidad en la reglamentación y en las acciones del sector privado necesarias para llevar a la práctica los preceptos de dicha ley.
43. Convergencia hacia un sistema único de etiquetado de alimentos a nivel de la Alianza del Pacífico basado en el porcentaje de la ingesta diaria recomendada para cada nutriente.
44. Impulsar algunas modificaciones reglamentarias de la Ley Lafquenche que permitan hacer efectivos los plazos legales de tramitación y especificar los requisitos y criterios de admisibilidad de las solicitudes de Espacios Marítimos Costeros de Pueblos Originarios (EMCPO), estableciendo umbrales máximos de hectáreas de mar que puedan ser solicitadas en función del número total de integrantes de la comunidad solicitante.

Hay muchos otros desafíos igualmente relevantes que cómo país debemos enfrentar y que no dependen tanto de cambios regulatorios o institucionales como los aquí descritos. Nos referimos, por ejemplo, a elevar la inversión en investigación y desarrollo, desarrollar la industria del capital de riesgo -que consideramos es la pata coja del mercado de capitales chileno-, aumentar la productividad y profundizar el encadenamiento entre grandes y pequeñas empresas, todas las cuales serán materia de otro documento.

En esta ocasión, más que describir exhaustivamente cada propuesta, quisiéramos poner a disposición del debate público los antecedentes y el contexto que justifica emprender modernizaciones en estos ámbitos, así como los lineamientos y principios que debieran inspirarlas. De esta manera, cuando el gobierno o el parlamento sometan al debate público proyectos de ley o cambios regulatorios en estas materias, nos guiaremos por ellos para expresar una opinión.

## I. PREÁMBULO

- En un contexto de cifras económicas dignas de celebrar (IMACEC +4,9%, exportaciones industriales +21,6%, importaciones de bienes de capital +9,7%, inversión en maquinarias y equipos +14%), y a 100 días de iniciado un nuevo ciclo político, vemos ya algunos nubarrones en el horizonte a propósito de la guerra comercial, así como muy necesarios recordatorios a propósito de las dudas que expresa Moody's sobre nuestra capacidad de aumentar nuestro crecimiento de mediano y largo plazo. En este contexto, es especialmente pertinente reafirmar cuáles son las modernizaciones estructurales necesarias para sostener, en el largo plazo, un mayor crecimiento económico.
- La pertinencia está dada porque estas buenas cifras económicas pueden traer, como consecuencia, el adormecimiento de la voluntad reformadora de los distintos liderazgos que ejercen el mundo público y el privado. Los primeros, para no asumir los costos políticos que podrían implicar ciertas reformas estructurales; y los segundos, por el temor a que cualquier reforma estructural impacte negativamente el actual escenario regulatorio. Están también las voces de analistas, académicos y consultores que, si bien aportan profundidad al debate, muchas veces no logran capturar adecuadamente las dinámicas de los procesos de inversión.
- Para SOFOFA es imprescindible romper ambas inercias, para lo cual exponemos en lo sucesivo los principios y lineamientos que consideramos deben guiar las 4 modernizaciones estructurales más urgentes de acometer:
  1. Modernización Tributaria
  2. Modernización del Estado para la Inversión
  3. Modernización de la Legislación Laboral y de la Formación para el Trabajo
  4. Modernización del Proceso de Formulación y Evaluación de Políticas Públicas
- La tributaria, para que la recaudación fiscal que necesitamos no se imponga a costa del ahorro e inversión. La de los procesos por donde pasan los proyectos de inversión (medio ambiental y otros), para garantizar elevados estándares medio ambientales y de participación ciudadana, sin sacrificar certeza jurídica para las decisiones de inversión. La de la legislación laboral y de formación para el trabajo, para que la reactivación de la inversión y el crecimiento, en un contexto de una cuarta revolución industrial, no sea a costa del trabajo. Y finalmente, la del proceso de formulación y evaluación de políticas públicas, para que sus objetivos se logren con eficacia y eficiencia, reduciendo espacios de indefinición y, por lo tanto, ámbitos de discrecionalidad para la toma de decisiones públicas.



- Cuatro reformas estructurales que importan a todos los sectores de la economía y que, sin embargo, deben además guardar coherencia con la calidad regulatoria a nivel sectorial, a la cual nos referiremos en una sección final.

## II. MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

### 2.1 ANTECEDENTES

- La reforma tributaria del año 2014 abrió un debate sobre el sistema tributario chileno que se mantiene plenamente vigente y que es imprescindible cerrar para generar un sistema tributario que pueda proyectarse para los próximos 20 años.
- En su última cuenta pública, el presidente Piñera mencionó que durante su gobierno se trabajará en una modernización al sistema tributario que corrija las deficiencias heredadas de la anterior reforma, para avanzar hacia un sistema más simple, equitativo y moderno, y que otorgue certeza jurídica a los contribuyentes, descartando además cualquier modificación a la tasa de impuestos corporativos.
- SOFOFA considera urgente implementar cambios sustanciales al actual sistema tributario pues, si bien en la última reforma del 2014 y en su posterior corrección del año 2016 se avanzó en aspectos tales como la nueva Norma Anti-Elusión y la creación de un sistema de tributación especial para las PYMES, de base atribuida y plenamente integrado y que permite una más justa y simple tributación para este segmento, se retrocedió también en aspectos relevantes como son la menor competitividad en la tributación a las empresas y la complejidad del sistema en su totalidad. En efecto, de acuerdo al *Tax Competitiveness Index 2017*, que califica la competitividad de los sistemas tributarios de los países de la OECD, Chile cayó como resultado de la reforma al lugar 32 de los 35 países miembros del grupo (Tax Foundation, 2017).
- Necesitamos entonces propiciar un diálogo entre la sociedad civil, las autoridades políticas y los parlamentarios para buscar un acuerdo nacional en orden a dar estabilidad política, económica y social a los cambios tributarios. Se requiere un nuevo contrato social de largo plazo que entregue certeza y estabilidad al régimen tributario.
- Finalmente, para que los tributos cumplan adecuadamente su función, es necesario que exista un alto nivel de conciencia ciudadana respecto de las cargas que estos imponen. La OCDE señala la importancia de promover desde el Estado una cultura de cumplimiento tributario basada en derechos y responsabilidades, y que el pago de impuestos sea visto como una parte integral de la relación Estado-ciudadano (OCDE, 2015). Sólo así podrá alcanzarse una cierta simetría entre las expectativas de beneficios sociales y la carga tributaria, simetría que opera como elemento disuasivo para conductas populistas de corto plazo con fines electorales.

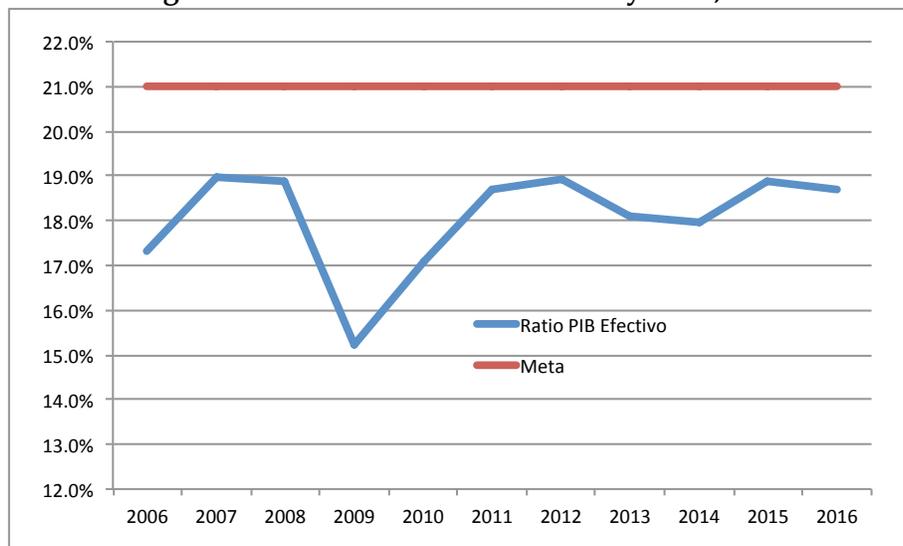
## 2.2 PRINCIPIOS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO PARA LOS PRÓXIMOS 20 AÑOS

- SOFOFA considera que el nuevo sistema tributario debiera fundarse en los siguientes 4 principios esenciales:
  - Recaudación
  - Competitividad para la inversión
  - Justicia tributaria
  - Simplificación
  
- Respecto de su priorización, si bien consideramos fundamental que todo marco regulatorio sea eficaz y eficiente - no siendo el caso de nuestra actual legislación tributaria por su incoherencia y complejidad - nos parece que hay otros elementos tan relevantes como el anterior que han tendido a ser relativizados.
  
- Nos referimos particularmente a la brecha de competitividad que las sucesivas reformas incorporaron en la tributación de las empresas y que operan actualmente como desincentivo para el ahorro y la inversión y, por tanto, para el crecimiento, sin lograr además el objetivo de recaudación.
  
- Se ha argumentado que un menor impuesto corporativo aplicable a las utilidades reinvertidas representaría un mayor incentivo a prácticas elusorias porque aumentaría la brecha respecto de los impuestos que gravan las utilidades retiradas, en circunstancias que es la posibilidad de cargar gastos a nivel de empresas y no de personas, el principal incentivo para las referidas prácticas. De cualquier forma, nos parece que éstas deben enfrentarse a través de una administración tributaria eficiente que se valga de la fortalecida normativa anti-elusión para desplegar una fiscalización eficaz. En esto, el país tiene experiencia acumulada.
  
- Por el contrario, consideramos que mantener la tasa de impuesto a las empresas en un nivel que no sea competitivo para incentivar la inversión, es una forma dañina y contraproducente para financiar al Estado y para combatir la elusión. De hecho, un estudio reciente de la Universidad de los Andes (ESE Business School, 2018) muestra como la recaudación tributaria en el período 2014 – 2017 -libre de los impactos coyunturales- fue bastante menor a la que se anticipaba (60% menos).

## 2.2.1 RECAUDACIÓN

- Los ingresos tributarios netos correspondientes al Gobierno General<sup>1</sup> han fluctuado entre los años 2006 y 2016 entre el 17 y 19% del PIB, salvo el año 2009 que, producto a la crisis sub-prime, la recaudación fue inusualmente baja (en torno al 15% del producto) (Banco Central, 2018).
- La reforma del año 2014 se propuso incrementar en forma permanente los tributos a un 21% del PIB, lo que implicaba recaudar en régimen un 3,02% adicional del PIB (Ministerio de Hacienda, 2014), lo que no se ha logrado.

**Figura 1: Recaudación fiscal efectiva y meta, % PIB**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central

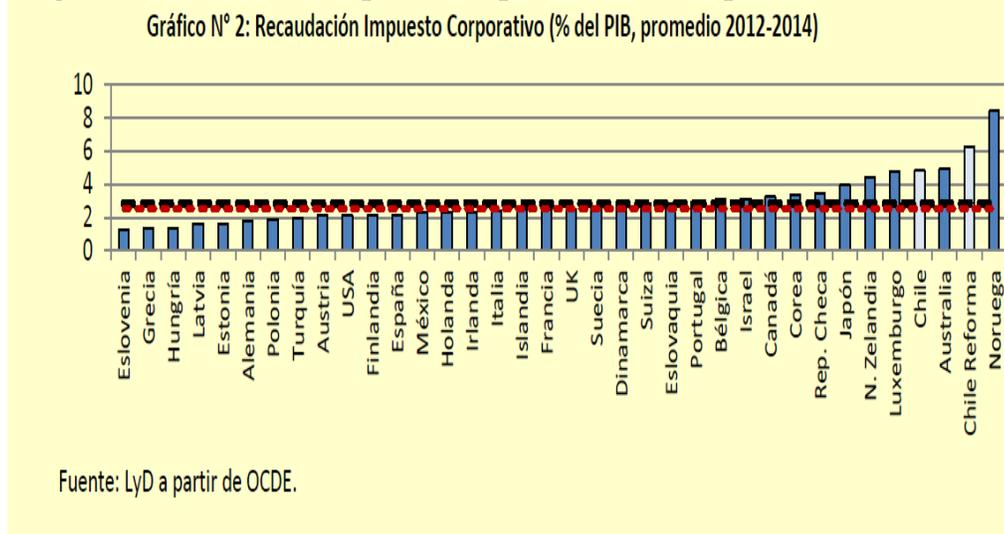
- Representa un imperativo ético procurar que los recursos públicos se usen cumpliendo con criterios de racionalidad, eficiencia y eficacia. El cumplimiento de tales criterios debe ser parte de una acción sistemática del Estado, para lo cual se requiere el fortalecimiento de las instituciones mandatadas para ello, como la Dirección de Presupuesto.
- Las metas de desarrollo social y de provisión de bienes públicos planteados como país requieren de una gestión racional, eficiente y eficaz de los recursos públicos así como un cierto nivel de recaudación planteada en términos dinámicos. Debemos procurar, por tanto, que la modernización tributaria que se implemente sea fiscalmente neutra, considerando la recaudación futura adicional por el mayor crecimiento económico esperado.

<sup>1</sup> Gobierno Central más Municipalidades, ya que los ingresos tributarios netos recaudados únicamente por el Gobierno Central han fluctuando entre el 15 y el 17%, salvo el año 2009.

## 2.2.2 COMPETITIVIDAD PARA LA INVERSIÓN

- Entre los países de la OCDE, Chile es uno de los que más recauda como porcentaje del PIB a partir del impuesto corporativo.

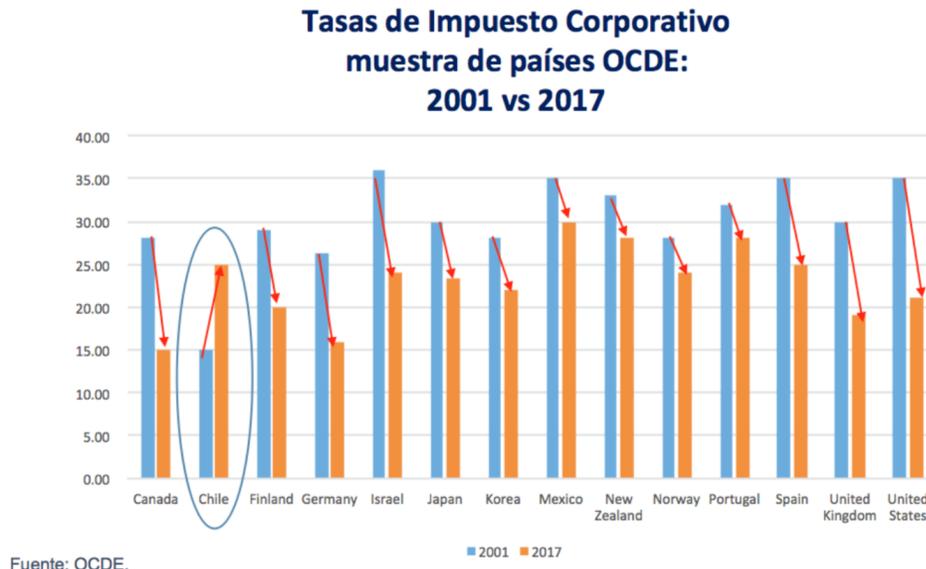
**Figura 2: Recaudación impuesto corporativo, % PIB (promedio 2012-2014)**



Fuente: Libertad y Desarrollo a partir de OCDE

- Sin embargo, la tendencia internacional en países miembros de la OCDE ha sido bajar las tasas de impuestos corporativos (Figura 3).

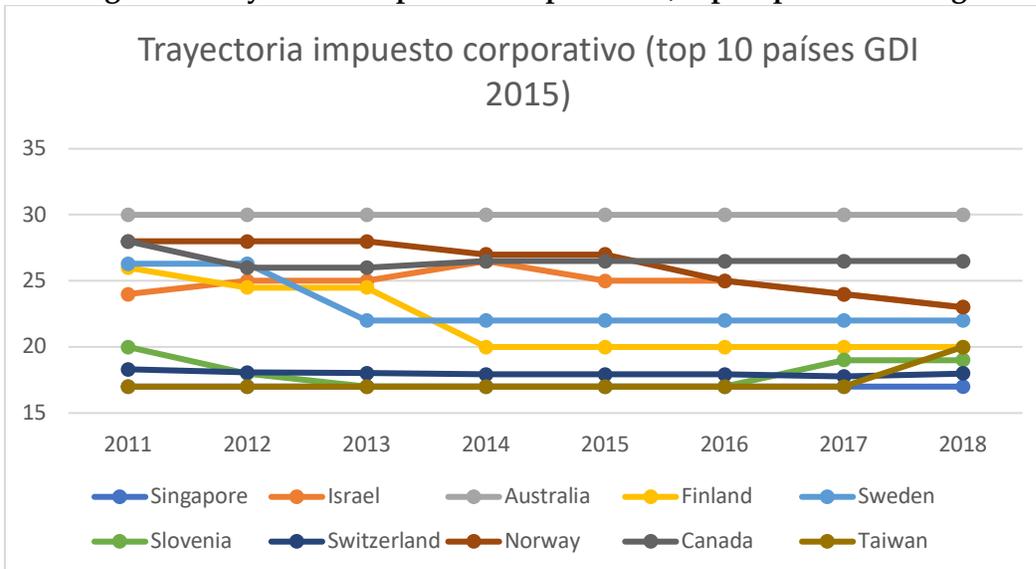
**Figura 3: Tasas de impuesto corporativo, muestra de países OCDE: 2001 vs 2017**



- El proceso de ahorro e inversión es sensible a la tasa del impuesto corporativo, elemento que se hace más crítico en periodos de alzas tasas de interés en que la reinversión de utilidades es la opción óptima de financiamiento (altas tasas de interés postergan el consumo y favorecen el ahorro).
- Y es que una alta tasa de impuesto corporativo es finalmente un impuesto al ahorro de las empresas, el combustible fundamental para re-dinamizar el proceso de crecimiento. El impuesto corporativo grava la reinversión de utilidades, lo que claramente tiene un efecto negativo en el dinamismo y crecimiento del país. Se trata entonces de un gravamen para el ahorro, la inversión y el crecimiento.
- Lo anterior perjudica especialmente a aquellas empresas en procesos dinámicos de crecimiento –la pequeña que aspira a crecer, la regional que quiere tener alcance nacional, la extranjera que desafía un mercado y la nacional que se adapta y responde– que utilizan la reinversión de utilidades como una de sus principales fuentes de financiamiento. La deuda y el capital de terceros llegan tarde en estos procesos de crecimiento.
- La evidencia (Cerde y Larraín, 2005) muestra que el efecto de un aumento en la tasa de impuesto corporativo es negativo:
  - Un incremento de 10% de la tasa de impuesto reduce la inversión como fracción del stock de capital entre 0,2% y 1%.
  - En PYMES, la inversión como fracción del stock de capital decrece entre 0,5% y 1,6%.
- De la misma forma, si se controla por una medida del desarrollo financiero de la economía, los efectos de la tributación corporativa sobre la inversión son mayores pues un incremento de 10% en la tasa de impuesto corporativo disminuye la inversión como fracción del stock de capital entre 0.6% y 2.5%.
- Adicionalmente, el capital de la nueva economía digital se acumula en los países favorables desde el punto de vista de la tributación, dado que cada día existen menos fronteras físicas, políticas y administrativas, siendo ésta una de las razones por la cual los países desarrollados han bajado las tasas de sus impuestos a las empresas.
- A pesar de toda esta evidencia, Chile se ha movido en el sentido contrario en la tasa de impuesto a las empresas (ver figura 3), y parece no ser prioritario revertir esta tendencia. ¿Es acaso inocuo para Chile mantener la actual tasa de impuestos a las empresas? ¿Podemos gravar a nuestras empresas por encima de nuestros socios comerciales y de otros países?

- Sólo aquella empresa consolidada en un mercado estable y protegido por barreras de entrada está cómoda con una tributación alta, por cuánto puede traspasar al precio de sus productos y servicios el mayor gravamen impositivo. No podemos darnos el lujo de mantener esta brecha de competitividad si queremos atraer inversión en aquellos sectores en donde el capital de la nueva economía digital se acumula preferentemente en aquellos países más favorables desde el punto de vista de la tributación.
- A partir de la experiencia comparada, es posible identificar que las economías que han demostrado un mayor dinamismo en los últimos años presentan una tendencia a la baja en sus impuestos corporativos o una mantención de tasas bajas. De hecho, la tendencia en los últimos años de los países que lideran el índice mundial de dinamismo económico (Global Dynamism Index) ha sido a reducir sus tasas de impuesto corporativo (Figura 4), estando sólo uno de ellos con una tasa de impuesto a las empresas mayor a la de Chile.

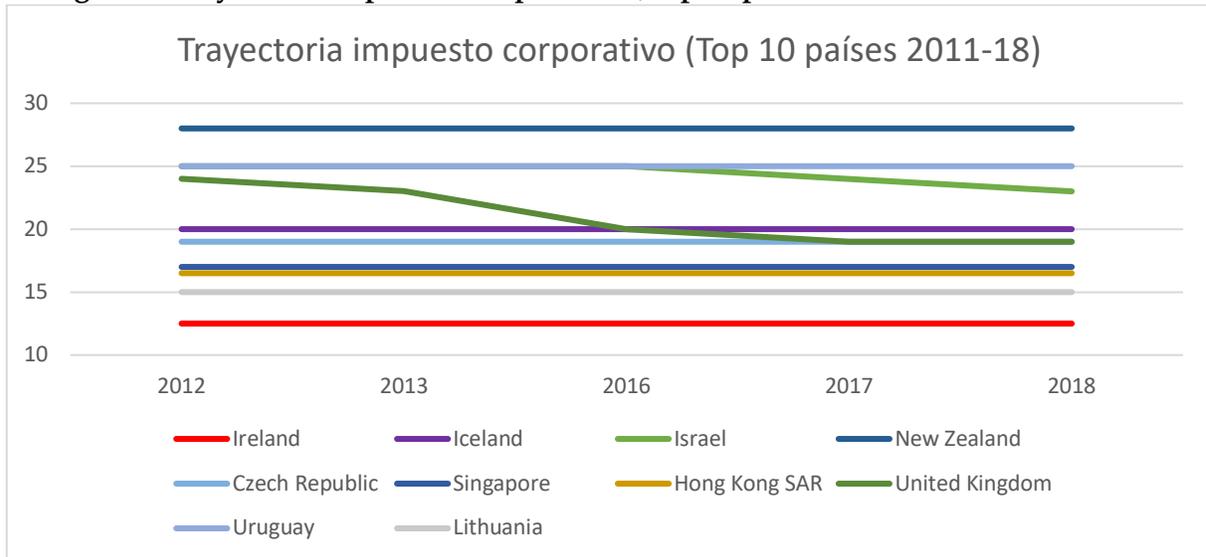
**Figura 4: Trayectoria impuestos corporativos, top 10 países ranking GDI 2015**



Ranking GDI	
1	Singapore
2	Israel
3	Australia
4	Finland
5	Sweden
6	Slovenia
7	Switzerland
8	Norway
9	Canada
9	Taiwan

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Grant Thornton

**Figura 5: Trayectoria impuestos corporativos, top 10 países crecimiento económico**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

- En tanto, de los 10 países de ingreso alto con mayores tasas de crecimiento, 2 han impulsado reducciones en las tasas de impuesto corporativo en los últimos 5 años y solo uno de ellos (Nueva Zelanda) tiene una tasa mayor a la que enfrentan las empresas en Chile.
- Recientemente, países como Estados Unidos (a un 21%), Reino Unido (progresivamente a un 17% el 2020) y Francia (progresivamente a un 25% el 2022) han bajado la tasa de impuesto a las empresas. Con ocasión del debate preelectoral en España, el economista jefe del recién electo presidente del Partido Popular propuso una disminución de la tasa de impuesto a las empresas a un 10%. El PSOE por otro lado, plantea un camino inverso.
- Si bien no es posible argumentar una causalidad directa y precisa (porque es uno de muchos factores que inciden en el crecimiento) entre tasa de impuesto a las empresas y el dinamismo económico, es evidente que existe una relación y así lo constatan los muchos países que han seguido los caminos indicados.
- Proponemos como eje central de una modernización tributaria pro inversión, dejar establecida una reducción gradual del impuesto a las empresas para pasar de ser uno de los países menos competitivos en impuesto a las empresas, a estar en el primer quintil de la OCDE en el mediano plazo.
- Complementariamente, proponemos otros instrumentos para incentivar la inversión cómo son la depreciación instantánea y el establecimiento de una tasa nocional al capital invertido de manera de descontar como gasto su costo alternativo de manera de asimilarlo al tratamiento de la deuda. Se debe tener presente sin embargo, que estos

instrumentos no son aplicables a muchas de las actividades económicas que sustentan la economía del siglo XXI y que no son intensivas en capital o activos físicos, ni a las PYMEs o emprendimientos cuya principal inversión es en capital de trabajo o en intangibles.

- ¿Cómo logramos, entonces, el objetivo de recaudación para cumplir con los muchos desafíos sociales que el país enfrenta, convergiendo al mismo tiempo hacia un balance fiscal estructural? Primero, con la gradualidad sugerida. Segundo, apostando a un mayor ingreso fiscal asociado a un mayor crecimiento. Tercero, eliminando o corrigiendo exenciones y regímenes especiales que ya no tienen justificación (salvo aquel disponible para MIPYMES).

### 2.2.3 JUSTICIA TRIBUTARIA

- Un criterio de justicia sugiere que quien tiene más ingresos debe pagar tributos más que proporcionalmente. Esa justicia tributaria se encuentra contenida correctamente en el impuesto progresivo de segunda categoría y en el global complementario, y no debe considerarse, sin embargo, como criterio para el impuesto corporativo de primera categoría por cuanto, como se mencionó anteriormente, grava el ahorro, la inversión y el crecimiento, los que son positivos con independencia del tamaño de la entidad que los produce.
- Un criterio de justicia sugiere también que el sistema tributario debe ser horizontal y verticalmente equitativo (CEP, 2013). En otras palabras, a igual renta, igual pago de impuesto con independencia de su origen (capital o trabajo), tipo de empresa o sector económico. Hay, no obstante, excepciones plenamente justificadas, como es el caso analizado en la sección anterior de gravar menos las utilidades ahorradas y reinvertidas en la empresa que aquellas retiradas.
- Es pertinente entonces, desde el punto de vista de este criterio de justicia, volver a un sistema tributario integrado, extender la base de contribuyentes de impuestos personales y revisar las asimetrías y discriminaciones en la aplicación de los impuestos que gravan externalidades negativas.
- Pero es también un imperativo de justicia aprovechar la oportunidad de esta modernización tributaria para revisar la justificación de regímenes especiales, deducciones, exenciones, créditos y hechos o contribuyentes no gravados. La eficacia y eficiencia debe ser un imperativo ético de toda regulación para perseguir los legítimos objetivos que procuran: recordemos que cada peso de menor recaudación por exenciones, hechos o contribuyentes no gravados, es financiado con el impuesto a las empresas -que desincentiva la inversión y el crecimiento-, con los impuestos personales

-que gravan los frutos del trabajo y el emprendimiento- y con el impuesto al valor agregado -que grava el consumo-.

### **2.2.3.1 Base exenta de impuestos personales**

- Consideramos importante generar un mayor nivel de conciencia ciudadana sobre las cargas que los impuestos representan y, consecuentemente, una mayor responsabilidad a la hora de demandar beneficios públicos (OCDE, 2015).
- Frente a la disyuntiva entre impuestos progresivos como el global complementario (quienes más ganan, pagan proporcionalmente más impuestos) y regresivos como el IVA, es preferible optar por aumentar la base de contribuyentes del primero que recurrir al segundo, de forma tal que en el mediano y largo plazo, una mayor base de contribuyentes de global complementario podría permitir rebajar la actual tasa del IVA.
- El actual sistema impositivo tiene una base exenta de impuestos personales (global complementario) que supera en un 180% a la mediana de los ingresos personales a nivel país, mientras que en el promedio de los países de la OCDE la cifra llega al 40% (Rubio y Vergara, 2017). Por su parte, el 89% de los contribuyentes de segunda categoría estuvo en el tramo exento el año tributario 2016 (Servicio de Impuestos Internos).
- Proponemos, por tanto, disminuir gradualmente el umbral de base de renta exenta hasta llegar al promedio de la OCDE, dejando, por ejemplo, de aplicar la indexación por inflación al referido umbral.

### **2.2.3.2 Integración**

- Es importante que prevalezca en el sistema tributario la equidad horizontal gravando por igual a todas las rentas de capital (dividendos e intereses) y del trabajo (remuneraciones), lo que no se cumple en el sistema semi-integrado.
- El gran efecto del actual sistema semi-integrado es que las personas naturales que reciben dividendos o retiros de sociedades quedan afectas en todos los tramos del global complementario a un aumento de 9,45%, en comparación con las rentas del trabajo. Sin embargo, este 9,45% adicional impacta más a los empresarios PYMEs ya que tienden a retirar proporcionalmente una parte superior de las utilidades generadas. Por lo tanto, desde el punto de vista de la equidad horizontal, no se correspondería con el principio de justicia tributaria.
- Se argumenta que solo están en el sistema semi-integrado las grandes empresas, tal como lo sostuvieron los promotores de la reforma del 2014. Así como en el caso de la

recaudación, tal promesa no se cumplió, por cuanto hay más de 200.000 empresas que están en el régimen semi-integrado.

- En efecto, hay más de 100.000 PYMEs que están en el sistema semi-integrado por el solo hecho de tener sociedades como socios, situación que se repite con aquellos emprendimientos que salen al mercado de capital de riesgo para financiar su expansión y terminan recibiendo fondos o sociedades como socios por la vía de aumentos de capital. Así, solo el 30% de los contribuyentes con ventas hasta las UF 50.000 están bajo el régimen simplificado 14 ter A (Ministerio de Hacienda, 2018).
- Adicionalmente, este aumento en la tasa (9,45%) en cada tramo del global complementario opera como un incentivo a que empresarios chilenos prefieran desarrollar nuevos emprendimientos fuera del país, pudiendo pagar impuesto global complementario sobre base percibida y con tributación máxima de 35%, es decir, sin esta sobretasa de 9,45%.
- Proponemos entonces la integración total del sistema, manteniendo sólo un régimen especial de base atribuida y contabilidad simplificada en base al régimen simplificado estipulado actualmente en el artículo 14 ter de la LIR (con las mejoras que correspondan) para las empresas con ventas de hasta 100.000 UF para así incluir a todas las MIPYMES, que están en la parte inicial del camino a ser empresa.

### 2.2.3.3 Tributación de externalidades negativas

- Los sistemas tributarios modernos incluyen tributos que gravan externalidades negativas con tasas equivalentes al perjuicio que provocan. En particular, son de amplia aplicación tributos para gravar externalidades asociadas a las emisiones de gases y partículas tanto de impacto local como global, pudiendo identificarse 26 iniciativas nacionales de impuestos a las emisiones alrededor del mundo; a las que se suman otras iniciativas a niveles transnacional y subnacional (Banco Mundial, 2018).
- No obstante, nuestro sistema tributario grava las emisiones a través de diversos tipos de tributos. Uno de esos casos es el impuesto específico a los combustibles -cuya justificación original perdió vigencia pues nació para la reconstrucción de carreteras luego del terremoto de 1985-<sup>2</sup> y los impuestos a las emisiones incluidos en la reforma del 2014, a fuentes móviles (primera venta de vehículos) y fuentes fijas con calderas y/o turbinas mayores a 50 MW.
- En nuestro país la tasa de tributos a algunos combustibles como el diésel es más baja que la socialmente óptima y se mantiene dentro de las más bajas entre los países OECD

---

<sup>2</sup> Ley 18.502 que establece impuesto a combustibles de 1986.

(OECD, 2018). La diferencia de valor de las tasas entre combustibles (diésel, gasolina y gas natural comprimido (GNC)) es extremadamente elevada, encontrándose entre los diferenciales más pronunciados de la OECD (2018). Actualmente esta diferencia no tiene justificación alguna y genera una importante distorsión que favorece el uso del diésel, combustible que, en términos ambientales, es de peor calidad que las gasolinas tradicionales y, por supuesto, que el GNC.

- En el contexto de la nueva licitación del Transantiago, es pertinente recordar que un bus que use GNC pagaría un 60% más que uno que opera con diésel, lo que representa un contrasentido ambiental, si se toman en cuenta las emisiones de ambos combustibles.
- El actual impuesto de emisiones a fuentes fijas sólo grava a las fuentes con calderas y/o turbinas mayores a 50MW térmicos, con una tasa de US\$5/tCO<sub>2</sub>. Con esta configuración, se estima que el impuesto recaudado en el período 2017 provino en un 94% del sector de generación de energía eléctrica, dejando fuera otros emisores importantes. En efecto, en la última medición de CO<sub>2</sub>e realizada el 2013, el sector generación eléctrica correspondió apenas al 35% de las emisiones del país (Ministerio de Medio ambiente, 2016). Además, la aplicación del impuesto no considera a aquellas empresas carbono neutral o que generen efecto sumidero. Y si bien la exención de la generación con biomasa reconoce en alguna medida ese efecto, hay alternativas mucho más efectivas para incorporar dicho efecto en la configuración de un impuesto, como por ejemplo, aplicándolo sobre emisiones netas.
- Existen entonces grandes asimetrías en el tratamiento tributario de los combustibles fósiles y emisiones, cuestión que, además de las consideraciones medioambientales, genera importantes distorsiones y oportunidades de evasión.
- Proponemos, por tanto, reemplazar la actual tributación basada en impuestos específicos y a las emisiones, y sus múltiples exenciones y asimetrías, por un impuesto único de aplicación general a las emisiones cuya tasa se defina en función de la magnitud de la externalidad negativa y el nivel de desarrollo del país.
- Para ello, proponemos revisar las consideraciones de hecho que sustentan las actuales exenciones y la exclusión de ciertos sectores excluidos. Asimismo, proponemos establecer una exención de este impuesto a las emisiones únicamente a aquellas industrias que en su cadena productiva integral sean neutros o sumideros de gases de efecto invernadero. Sólo excepcionalmente, cuando los costos de implementación y de fiscalización sean muy elevados, este impuesto de aplicación general podría ser reemplazado por otros específicos aplicables a la venta de combustibles, como en el caso del transporte privado.

- Y finalmente, todo lo anterior sin perjuicio de incorporar además instrumentos que incentiven las mitigaciones o compensaciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

#### **2.2.3.4 Regímenes especiales, exenciones y hechos o contribuyentes no gravados.**

- Un sistema tributario moderno debe tender a establecer un régimen único de aplicación general: integrado, en base a retiros para los impuestos personales, y en base a utilidades devengadas para la tributación de las empresas, junto a un único régimen especial de base atribuida y contabilidad simplificada de flujo de caja para emprendedores y MIPYMES que están en la primera parte del camino de ser empresa.
- El estado actual de gestión de contabilidad, la disponibilidad de tecnología de bajo costo y la implementación de facturas electrónicas -entre otras medidas- hacen que los regímenes especiales como el de la renta presunta, carezcan ya de justificación. Por lo tanto, proponemos su eliminación gradual, en la medida que se introduzcan mejoras al actual sistema simplificado consagrado en el artículo 14 ter de la LIR.
- Un sistema tributario moderno reduce el número de exenciones y hechos no gravados, o al menos revisa su justificación cada cierto tiempo. La modernización tributaria que implementará el Gobierno representa una oportunidad ineludible para revisar exenciones y hechos no gravados que subsisten en nuestro sistema tributario, tanto en base al criterio de justicia previamente aludido, como también en base a la vigencia de los objetivos originalmente pretendidos y el costo en términos de menor recaudación para el Fisco.
- Entre los legítimos objetivos de exenciones y hechos no gravados, se encuentra el incentivar transacciones con externalidades positivas, como es la profundización del mercado de capitales. Otras persiguen objetivos sociales. Cualquiera sea el caso, es pertinente su revisión para determinar posibles cursos de acción: su mantención o eliminación gradual, su reemplazo por otros instrumentos más justos, eficientes y eficaces (por ejemplo, impuestos únicos) o la actualización de las condiciones exigidas para que la transacción o contribuyente sea elegible para la exención, de manera de cerrar rendijas a operaciones que no cumplen con el espíritu de la norma.
- Para esos efectos, proponemos la realización de un estudio de costo-beneficio en el que participe el Banco Central y se utilice toda la información que éste y el Estado dispongan, para determinar fundadamente si, como se dijo anteriormente, las exenciones, regímenes especiales y hechos no gravados deben ser eliminados (con la gradualidad que corresponda), reemplazados por otros instrumentos o modificados en función de un criterio de justicia horizontal, la vigencia de sus objetivos y su costo en términos de menor recaudación para el fisco, por una parte, y por otra, el impacto y costos de

adaptación en que incurrirían los sectores afectados por su eliminación o modificación. Así, propuestas como la de aplicar un impuesto único a las emisiones para reemplazar el impuesto específico a los combustibles o eliminar el régimen de renta presunta, entre otras, debieran ser analizadas en función de los parámetros previamente indicados para determinar la mejor alternativa para su modernización.

## 2.2.4 SIMPLIFICACIÓN TRIBUTARIA

- Nuestro actual sistema tributario debe simplificarse pues es extraordinaria e innecesariamente complejo. La simplificación del sistema debe procurar eficiencia tanto para el contribuyente como para los servicios administrativos encargados de recolectar y fiscalizar el pago de impuestos.
- Es crucial subrayar que simplificar no es sinónimo de desregular. Por el contrario, un esquema tributario simple facilita la fiscalización, minimiza arbitraje regulatorio y la elusión, al tiempo que es más fácil de entender y cumplir por el contribuyente.
- Un primer nodo de complejidad que está afectando sistemáticamente el ejercicio de toda actividad empresarial es la evolución del concepto de gasto deducible para la determinación de la base imponible afecta a Impuesto de Primera Categoría que ha impulsado el SII y la jurisprudencia de nuestros Tribunales. En efecto, actualmente por gasto “necesario” se entiende aquello que es “imprescindible” o “inevitable”, razón por la cual una infinidad de gastos efectivamente ligados a la actividad empresarial son castigados como “gastos rechazados” y sujetos a una multa equivalente al 40% del monto del gasto, o bien atribuido como un retiro por parte de los socios, pagando Impuesto Global Complementario, más un recargo del 10%. En la práctica, esto se ha transformado por la vía interpretativa del SII en un nuevo impuesto a la renta.
- Lo anterior ha llevado a que gastos muy relevantes para el desarrollo de la actividad empresarial, como por ejemplo, aquellos en Responsabilidad Social Empresarial (RSE) o multas gatilladas por la dinámica de los negocios, queden sujetos a esta sobretributación.
- En definitiva, existe una excesiva y artificial complejidad en la determinación de la base imponible, complejidad que afecta particularmente a las PYMEs pues disponen de menos recursos para financiar abogados y contadores que puedan defender la “necesidad” de algunos gastos con los fiscalizadores y ante la justicia tributaria.
- Proponemos, por tanto, simplificar el concepto de gasto en la LIR, eliminando el supuesto de “imprescindibilidad” por un concepto más simple de “razonabilidad económica” y “conexión” con el negocio de la empresa en cuestión. Para esos efectos, proponemos también reconocer de manera explícita en la LIR la deducción de algunos

gastos propios de las nuevas dinámicas empresariales y su relación con las comunidades y el territorio (RSE, aportes a comunidades, mitigaciones medioambientales, etc.).

- Existe un elevado número de regímenes aplicables a empresas, lo que complejiza y eleva la carga administrativa y la eficiencia del sistema. Por ello, además de la integración de nuestro sistema tributario o eliminación del sistema semi-integrado, para propender a la simplificación proponemos también revisar las siguientes fuentes adicionales de complejidad:
  - Eliminación de algunos registros dispuestos en el artículo 14 de la Ley de la Renta que no tienen aplicación práctica (ej.: DDAN);
  - Eliminación de ajustes a dichos registros por diferencias de capitales propios tributarios;
  - Racionalización de múltiples declaraciones juradas que debe producir las empresas;
  - Simplificación de trámites antes el SII como término de giro e información de reestructuraciones empresariales;
  - Implementación adecuada y efectiva del trámite de la conciliación en los Tribunales Tributarios y Aduaneros para evitar largos y costosos juicios;
  - Permitir llevar a gasto toda inversión menor a un cierto monto a definir;
  - Definir un único registro de créditos.
  
- Asimismo, es importante también introducir mejoras al artículo 14 ter de la LIR para que se constituya en el régimen único y simplificado de contabilidad en base a flujo de caja y de base atribuida para las MIPYMEs. En circunstancias que se esperaba que el 97% de las empresas usaran este régimen (todas las MIPYMEs), menos de un tercio lo utiliza por las restricciones y condiciones que se definieron. Entre otras modificaciones, proponemos al menos se implementen las siguientes:
  - Definir en forma más amplia y menos restrictiva la definición del contribuyente que puede optar por este régimen;
  - Subir el umbral a 100.000 UF de ventas;
  - Buscar la forma que los dueños tributen según sus impuestos finales;
  - Limitar los giros o tipos de actividad restringidos a los actos fiduciarios y a participación en otras sociedades que justifiquen el 35% o más de los ingresos del contribuyente.

## 2.2.5 MEJOR INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN AL CONTRIBUYENTE

- Para que los sistemas fiscales de tributos y gastos sean sostenibles y eficientes en sistemas democráticos, es esencial que la ciudadanía tome conciencia de los tributos que paga, conocimiento en el que Chile presenta una deficiencia estructural significativa. El

49% del total de la recaudación corresponde al impuesto al valor agregado (IVA) que es pagado por los consumidores, pero recaudado por otros contribuyentes de manera “anónima”, sin tener registro los primeros sobre su pago. Situación análoga existe respecto de los impuestos a productos específicos.

- Por tanto, de los contribuyentes que tributan global complementario, solo 1,5 millones pagaron impuesto el AT 2016, estando todo el resto en el tramo exento. Vale decir, del total de contribuyentes del AT 2016, solo un 16% tuvo una relación directa con resultado de pago de impuestos con el SII.
- La separación del monto del IVA en cada boleta y factura, así como el aumento de la base de contribuyentes del impuesto global complementario propuesta más arriba, van en el sentido de una mayor concientización de la ciudadanía sobre las cargas que representan los tributos, y por lo tanto incentiva una mayor responsabilidad a lo hora de demandar bienes públicos gratuitos.
- Además, es también fundamental reducir las actuales asimetrías entre el SII y el contribuyente, creando la defensoría del contribuyente y bajando los costos, riesgos y plazos de los procesos judiciales a través de los cuales los contribuyentes legítimamente reclaman contra las resoluciones del SII.

### III. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO PARA LA INVERSIÓN

#### 3.1 ANTECEDENTES

- Es de amplio consenso que el procedimiento de obtención de permisos ambientales para desarrollar proyectos de inversión requiere de una urgente modernización. El Centro de Políticas Públicas UC (2017) establece que uno de los principales desafíos en materia ambiental del país es mejorar la institucionalidad del área, asegurando procedimientos claros, participativos y efectivos.
- La reactivación de la inversión es el desafío primordial para elevar el umbral del crecimiento potencial. No obstante, este desafío no puede abordarse sólo a través de mejoras a la gestión y coordinación de los procesos de aprobación de proyectos de inversión. Es fundamental entonces modernizar la institucionalidad y regulación de los procedimientos administrativos autorizatorios de la ejecución y operación de proyectos de inversión para alcanzar el esquivo equilibrio entre protección del medio ambiente, participación ciudadana y certeza jurídica para las decisiones de inversión.
- Bajo este escenario, la institucionalidad ambiental no está logrando compatibilizar adecuadamente participación, vocación territorial y cuidado del medio ambiente, con la importancia de ofrecer plazos ciertos y criterios predecibles a los inversionistas. Por el contrario, el actual procedimiento de evaluación ambiental contiene indefiniciones que atentan contra la certeza jurídica de la validez de los actos administrativos que lo componen y del cumplimiento de los plazos que la ley establece para dicho procedimiento, lo que inhibe o posterga decisiones de inversión. Como señalara Josep Ramos -presidente de la CNP-, en Australia el procedimiento de aprobación de grandes proyectos bajo altos estándares ambientales demora 2 años promedio, contra 5 en Chile (La Segunda, 22 de mayo de 2018).
- Por otro lado, la actual institucionalidad de gobiernos locales no cuenta con mecanismos que permitan a las comunidades percibir parte de los beneficios de recaudación tributaria que generan los proyectos de inversión que se instalan en sus comunas y/o regiones, proyectos cuyos beneficios son generalmente de alcance nacional pero que, a la vez, generan externalidades negativas que se concentran en el entorno inmediato. En su ausencia, prevalece en la relación entre empresa desarrolladora de proyectos y comuna receptora una casuística en la que proliferan múltiples intermediarios (algunos de los cuales no necesariamente velan por el interés general de la comuna), lo que redundando tanto en inversiones sociales que no necesariamente se ajustan a la urgencia de las necesidades locales, como en atrasos injustificados en el desarrollo de los proyectos de inversión. Sobre este respecto el estudio “Empresa y Territorio” del Centro de Políticas Públicas UC (2016), establece que las empresas se sienten obstaculizadas por la

evaluación que reciben de las comunidades en función a los aportes económicos que realizan.

- Por último, si bien lo más visible del proceso de descentralización en curso es la elección de gobernadores regionales, el literal a) del artículo 17 de la ley de fortalecimiento de las regiones faculta a los Gobiernos Regionales para elaborar Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) con competencias para establecer las condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente, elaboración para la cual no existe aún un proceso normado y participativo que asegure que estos instrumentos no se transformen en un nueva traba al desarrollo de proyectos de inversión.
- Un proceso de descentralización inteligente requiere instalar capacidades institucionales, técnicas y profesionales en todo el territorio, y para alcanzar dicho objetivo, se requiere que cada unidad territorial posea un tamaño mínimo en términos de área de influencia y masa crítica de población, con desafíos y vocaciones territoriales comunes, elementos todos que no necesariamente corresponden a las actuales regiones. Es más, la fragmentación de esas capacidades en cada región atenta contra este mismo propósito.

### **3.2 MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

- Para la modernización del actual Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), proponemos las siguientes modificaciones institucionales y orgánicas:

#### **3.2.1 Institucionales**

- Consideramos importante estructurar un procedimiento de evaluación en 2 etapas:
  - Una primera etapa de participación ciudadana temprana que determine las siguientes materias generales: el área de influencia, las comunidades o partes afectadas, las líneas de base requeridas, la compatibilidad del proyecto con los PROT, los permisos sectoriales requeridos y los términos de referencia del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que el titular deberá ingresar en la segunda etapa. La legitimidad de estas definiciones pasa necesariamente por el involucramiento del Estado a través de la validación que haga el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) del proceso de participación temprana, el que además deberá sopesar los legítimos intereses regionales con el interés nacional.
  - De acordarse estas definiciones tempranamente de manera participativa a nivel regional, debiera procederse luego a una segunda etapa del procedimiento de

evaluación donde prevalezcan criterios técnicos para resolver adecuadamente las medidas de compensación, mitigación y reparación que el titular deberá implementar para ejecutar el proyecto.

- Por su parte, para mejorar los procesos de participación ciudadana, debe considerarse la creación de un instrumento o dispositivo de diálogo territorial, voluntariamente utilizable en ambas etapas del procedimiento de evaluación ambiental para los procesos de participación ciudadana y/o consulta indígena, según corresponda.
- Asimismo, es importante fortalecer la ventanilla única radicando en el SEA la obligación de obtener de los demás servicios públicos del Estado las resoluciones autorizatorias sectoriales que sean aplicables al proyecto en cuestión.
- Por su parte, es determinante precisar también el ámbito de competencia con que intervienen los servicios públicos en el procedimiento de evaluación técnico ambiental, de modo que, sin prescindir de sus observaciones o pronunciamientos, el SEA pueda, mediante oficios, requerir consultas específicas cuyas respuestas se ajusten al ámbito de competencias del respectivo servicio y a la pertinencia del oficio requerido.
- Es importante también contar con un procedimiento de actualización de las resoluciones de calificación ambiental (RCA) para modificaciones de proyectos que no impacten el medio ambiente más allá de lo normado o de lo establecido en la respectiva resolución autorizatoria.
- Finalmente, se deben establecer exigencias de representatividad, transparencia y experiencia para las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que se involucren en los procesos de participación ciudadana, así como requisitos de transparencia para las empresas respecto de la entrega de información cabal y oportuna del proyecto, manteniendo la posibilidad de modificarlo como resultado del proceso de participación ciudadana temprana.
- Consideramos que un procedimiento de estas características compatibiliza los objetivos de reducir tanto las asimetrías de información entre empresa y comunidad, como los espacios de discrecionalidad y plazos para la obtención de permisos y autorizaciones.

### 3.2.2 Orgánicas

- Se requiere fortalecer el SEA instalando capacidades institucionales, técnicas y profesionales en áreas de influencia territorial que trasciendan a las regiones y que tengan desafíos y vocaciones comunes, ya que la atomización de estas capacidades en cada una de las regiones del país atenta contra una descentralización eficaz.

- Asimismo, consideramos que la única instancia contenciosa de reclamación de las decisiones adoptadas en el procedimiento de evaluación ambiental debiera ser radicada en los Tribunales Ambientales, para lo cual debieran fortalecerse sus capacidades técnicas y jurídicas, tanto para la etapa de participación temprana, como para la de evaluación ambiental, dejando no obstante un recurso administrativo ante la Dirección Ejecutiva del SEA que permita resolver eficientemente rectificaciones, aclaraciones y enmiendas a las RCAs y otras resoluciones emanadas de órganos administrativos.
- Es especialmente pertinente en el contexto de la crisis por la que está pasando el segundo Tribunal Ambiental de Santiago, fortalecer su sistema de nombramiento, su gobernanza, sus competencias técnicas y jurídicas.
- Finalmente, debiera encomendarse al Ministerio del Medio Ambiente la integración de la información disponible en el SEIA para crear y publicar una Línea de Base Nacional.

### **3.3 MARCO REGULATORIO PARA FONDOS DE DESARROLLO LOCAL**

- SOFOFA propone crear un instrumento jurídico – Fondo de Desarrollo Local (FDL)- que permita a las comunidades acceder a una parte de los beneficios fiscales generados por los proyectos de inversión que se instalen en sus territorios, de modo que dejen de ser meros receptores de las externalidades negativas que éstos puedan ocasionar, más allá de la relevante generación de empleos, oportunidades de servicios y emprendimientos e inversiones en RSE.
- La intención de generar instrumentos que permitan a las comunidades locales acceder a parte de los beneficios de los proyectos de inversión de sus zonas no ha logrado materializarse como política pública. En los últimos años, diversas iniciativas han buscado desarrollar tales instrumentos, donde la mayoría de las propuestas no han sido concretadas o esperan ser implementadas a futuro. Entre ellas destacan: i) Agenda de Impulso Competitivo (2011), ii) Proyecto de ley de impuesto a las generadoras de energía eléctricas (Boletín N° 6823-08), iii) Propuesta de Res Pública sobre proyectos de energía; iv) Proyecto de Ley que crea y destina recursos para el Fondo de Desarrollo del Norte y de las comunas mineras de Chile (Boletín 8272-08).
- En este contexto consideramos necesario articular a tres actores que ya operan descentralizadamente en el territorio nacional: la empresa, el municipio y las organizaciones de la sociedad civil, de modo que en conjunto administren estos FDL que financien proyectos que atiendan las necesidades locales.
- En circunstancias que diversos estudios y encuestas muestran brechas de capacidad en los municipios (Informe Nacional de Capital Humano 2016, Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios 2016), la articulación de los tres actores

referidos permitirá instalar capacidades profesionales y de gestión a nivel local, de manera de procurar una buena gestión de los proyectos financiados con los FDL.

- Estos FDL debieran tener una gobernanza reglamentada que establezca estándares de transparencia y *accountability*.
- Los aportes de las empresas desarrolladoras de proyectos de inversión al FDL deberán ser determinados en base a una fórmula predeterminada en función del monto de inversión u otra variable de simple aplicación, siendo imputables como crédito al impuesto de primera categoría hasta un tope predeterminado fijado por criterios tales como la cantidad de habitantes en situación de pobreza multidimensional en la comuna respectiva. No obstante, la empresa aportante debiera además poder realizar aportes adicionales al FDL sin que sean objeto de la sobre tasa del gasto rechazado, para lo cual éstos deben ser reconocidos como gastos necesarios para producir la renta.
- Por su parte, para velar por el buen uso de recursos públicos, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Desarrollo Social y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) debieran identificar, junto con los municipios y a las organizaciones de la sociedad civil, proyectos de alto impacto social que atiendan a los desafíos prioritarios de cada comuna, constituyendo un Banco de Proyectos de Alto Impacto Social (BPAIS) que será elegible como destino de los FDL.
- Los BPAIS deberán ser coherentes con los respectivos Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOs) y objeto de consulta a las comunidades locales, debiendo sus proyectos focalizarse en cuatro áreas prioritarias: (i) desarrollo urbano en materias de áreas verdes, integración habitacional y conectividad (física y digital), (ii) formación técnica en materias de capacitación, desarrollo de competencias y formación, (iii) apoyo a emprendimiento de MIPYMES con brechas de capacidad y acceso a mercado, y (iv) conservación en materias de biodiversidad y áreas silvestres protegidas del Estado.
- Es importante que los FDL se vinculen con los programas públicos, o en otras palabras, que se apalanquen recíprocamente con iniciativas como son los Fondos de Desarrollo Local, los Fondos de Desarrollo Regional, la Ley de Aporte al Espacio Público y las transferencias del MINVU para desarrollo urbano.
- Finalmente, se propone además modificar la Ley de Rentas Municipales para permitir a los contribuyentes distribuir el pago de las patentes comerciales de formas alternativas al número de trabajadores, de forma de permitir el reparto de dicho gravamen dentro del territorio comunal (matriz v/s sucursal).

### **3.4 PLANES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

- SOFOFA considera que el procedimiento de elaboración de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROTs) debe ser capaz de compatibilizar el cuidado del medio ambiente, los derechos legítimamente adquiridos por los particulares y los intereses y aspiraciones de los habitantes del territorio, procurando además alcanzar un equilibrio entre las expectativas vocacionales del territorio y el desarrollo de actividades industriales que potencien la inversión y el crecimiento.
- Entre los años 2010 y 2012 los GOREs y la SUBDERE firmaron convenios para la elaboración de PROTs a los que la Ley N° 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización del País le otorgó carácter vinculante. No obstante, será el futuro Reglamento del artículo 17 letra a) el que definirá el procedimiento al que los PROTs deberán acogerse para ser vinculantes, estando por tanto sus avances suspendidos hasta su dictación.
- Algunas regiones no obstante poseen ya anteproyectos de PROTs; otras han realizado levantamientos de antecedentes medioambientales y algunas han presentado sólo objetivos generales. Todos ellos se estructuran en diversos formatos con distintos contenidos, especialmente en relación a las definiciones de vocaciones productivas y usos preferentes de territorios y zonificación.
- Para SOFOFA los PROT deben, en primer lugar, articularse coherentemente con el SEIA para evitar duplicidades y exigencias relacionadas con la instalación de proyectos previamente autorizados por la autoridad ambiental.
- Luego, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) debe establecer las definiciones y lineamientos esenciales que permitan compatibilizar los desafíos de crecimiento económico y de desarrollo del país, con los de protección ambiental, conservación y vocación del territorio.
- Y finalmente, debe iniciarse un proceso de zonificación del Borde Costero por parte de los Gobiernos Regionales en coordinación con Ministerio de Defensa Nacional.
- En todos estos procesos, el Estado y el sector privado deben apoyarse mutuamente para que su implementación se realice en forma inteligente y gradual, y que más que una amenaza, los PROTs se transformen en oportunidades para potenciar la inversión y para fortalecer las capacidades institucionales a nivel regional y comunal.
- Proponemos entonces implementar un piloto de ordenamiento territorial regional (PROT) en la macrozona norte (Arica/Parinacota a Copiapó) y otro en la macrozona sur (Araucanía a Los Lagos), ya que ambas macrozonas tienen desafíos comunes en cuanto



a desarrollo de infraestructura, conservación del medio ambiente y potenciamiento del turismo. La macrozona norte tiene además desafíos comunes en minería, energía y pesca, mientras que la macrozona sur los tiene en agricultura, ganadería, energía, acuicultura y forestal.

#### IV. MODERNIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL Y DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

##### 4.1 ANTECEDENTES.

- Un mundo globalizado e interconectado presenta importantes desafíos a países como el nuestro que aún transitan por la senda del desarrollo. Los tiempos actuales son dinámicos y complejos, y si bien las nuevas tecnologías están rápidamente disponibles, no es trivial cómo y cuándo son incorporadas por sus diferentes usuarios, ni los efectos que pueden tener en la esfera laboral, productiva y social.
- La aceleración de los cambios tecnológicos de los últimos decenios ha puesto a disposición del Estado y las empresas infraestructura tecnológica que hace 20 años no existía o estaba restringida a unos pocos por sus altos costos. Actualmente la utilización de la red es ubicua tanto para la interacción social, como para realizar transacciones financieras o consumir bienes y servicios, incrementando el bienestar social y generando una sociedad mucho más exigente.
- Según el *World Development Report* (2018) esta situación se asocia a una cuarta revolución industrial que ha implicado un desarrollo significativo y veloz de nuevas tecnologías y transformaciones en los métodos y procesos productivos, en la prestación de los servicios y modelos de negocios. Asimismo, en el mercado laboral se han abierto nuevas formas de efectuar prestaciones de servicios.
- La inteligencia artificial y automatización del empleo plantea desafíos transversales al mundo laboral, desde actualización de competencias hasta la obsolescencia y reconversión de profesiones y oficios. En la actualidad, se estima que el 60% de los trabajos puede tener un tercio de sus labores automatizadas (Manyika *et al*, 2017).
- La robótica y los procesos de automatización tienden a sustituir puestos de trabajo más que a complementarlos. En efecto, si bien en décadas anteriores las nuevas tecnologías aumentaban la productividad del trabajador, hoy muchas veces lo reemplazan. Según Frey y Osborne (2013), se estima que en Estados Unidos el 47% del empleo enfrenta riesgos de automatizarse en las próximas décadas, especialmente aquellos que implican tareas rutinarias. Tal cifra aumenta en países que se encuentran en vías de desarrollo, como India, donde el 69% del trabajo es posible de automatizar (Citibank, 2016).
- Según el informe de McKinsey (2017), en Chile 3,2 millones de empleos podrían ser reemplazados por sistemas automatizados en los próximos 20-40 años, lo que representa el 49% del total de puestos de trabajo que hoy el país puede ofrecer. En el caso del *retail*, estas cifras pueden llegar al 51%, lo que eventualmente podría producir una pérdida de hasta 800 mil empleos. En tanto, en las manufacturas el potencial de

automatización es del 61% (600 mil trabajos) y en el área “administración y sector público” el reemplazo por sistemas automáticos podría afectar al 40% del trabajo que hoy ofrece 235 mil empleos.

- Estas cifras delimitan dos grandes desafíos simultáneos: cómo la economía genera o reconvierte nuevos puestos de trabajo ante la sustitución por automatización, y cómo ésta genera mayor competitividad nacional.
- Sólo aquellos países que sean capaces de lograr acuerdos sólidos y permanentes para adaptar su legislación laboral e institucionalidades de formación podrán aprovechar esta revolución tecnológica en lugar de sufrirla. Sin embargo, a la fecha las iniciativas de políticas públicas de nuestro país no han abordado este desafío en su total complejidad.
- Por su parte, el país enfrenta hoy un importante aumento del flujo migratorio, incrementando considerablemente la demanda de oportunidades laborales y, consecuentemente, la contratación de trabajadores extranjeros. Según datos del Censo, para el año 2017 la cifra de inmigrantes en el país alcanzaba las 746.465 personas (Instituto Nacional de Estadísticas, 2018), representando el 4,35% de la población. A modo de comparación, se destaca que en el año 1992 la población migrante representaba el 0,81% del país, evidenciándose un aumento significativo de la misma.

#### **4.2 MODERNIZACIÓN DEL CÓDIGO LABORAL**

- Considerando estos antecedentes, proponemos modernizar la legislación laboral cuya vigencia y plasticidad está siendo desafiada por los cambios que trae consigo la cuarta revolución industrial. En efecto, actualmente el mercado laboral presenta múltiples cambios estructurales que deben ser abordados para anticipar los desafíos que nos presentan los procesos sociodemográficos que vive el país y que impactan en la inserción laboral de mujeres, jóvenes, adultos mayores y migrantes, así como también personas con discapacidad, debiendo modificarse las actuales regulaciones para flexibilizar las jornadas y condiciones laborales, permitiendo generar estatutos especiales para estudiantes, adultos mayores y para el tele-trabajo, y dotar de atribuciones más amplias a la relación empresa y sindicato de forma que puedan acordar materias como flexibilidad y adaptabilidad.
- Respecto al contrato individual de trabajo, nuestro sistema de organización del empleo presenta jornadas de trabajo rígidas e incompatibles con la vida familiar y social, casi nunca acopladas con criterios de productividad y nada de funcionales para aquellos grupos que actualmente tienen más dificultad para acceder al mercado laboral como son las mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad.

- La estabilidad en el empleo no se encuentra alineada con las nuevas formas de contratación, y el apoyo al trabajador en los períodos de búsqueda de trabajo es abiertamente insuficiente, en tanto que nuestro sistema de resolución de conflictos en sede administrativa y judicial no parece entender la velocidad y profundidad de los cambios antes señalados.
- Por ello, proponemos autorizar la distribución de la jornada de trabajo en ciclos mensuales y/o anuales que promedien las 45 horas semanales, de modo que la actual jornada estructurada en la semana calendario y turnos ininterrumpidos no sea un obstáculo a la adaptación a las diferentes características de la actividad empresarial y demandas de las personas, bastando para esos efectos el registro de los acuerdos alcanzados en tal sentido entre trabajadores y empleadores en la Dirección del Trabajo.
- En el ámbito colectivo, la huella dejada por la dictación de la ley 20.940 sobre reforma laboral no es más alentadora. En efecto, durante el año de implementación de la reforma se ha demostrado que partes significativas de sus contenidos deberán ser resueltas por los Tribunales del Trabajo, judicializando una relación de trabajo que debiera circular por cauces más fluidos y de entendimiento.
- La determinación de servicios mínimos para aminorar los efectos de la huelga ha concluido en su gran mayoría en fallos contradictorios, y la huelga a su vez, deja solamente un insignificante espacio para intentar que los trabajadores que no se encuentran paralizados puedan continuar sus labores asumiendo el funcionamiento de la empresa, en circunstancias que la mayor parte de los países admiten mitigaciones a través de reemplazo interno de trabajadores.
- Asimismo, la actual conformación del Libro IV del Código del Trabajo adolece de graves deficiencias técnicas al no considerar un procedimiento de negociación para los trabajadores que no se encuentran sindicalizados (grupos negociadores), a los cuales se les ha reconocido este derecho a través del fallo del tribunal constitucional sobre la titularidad sindical. Lo anterior genera graves incertidumbres en las relaciones colectivas, puesto que es preciso aclarar el valor jurídico de los instrumentos celebrados por estos trabajadores.
- Proponemos, en este sentido, ajustar un procedimiento de negociación semi-reglada para grupos de trabajadores no sindicalizados, a través del cual se reconozca la plena validez de los instrumentos acordados entre partes.
- Finalmente, es necesario replantear las normas que permitían los pactos de flexibilidad laboral de jornadas excepcionales y su distribución, pues éstos permiten adecuar los acuerdos entre la empresa y los trabajadores a sus necesidades productivas y hacer partícipes a los trabajadores del éxito a lograr con ello.

- Proponemos entonces abrir las posibilidades de negociar directamente en cada empresa sus propias jornadas, solamente requiriendo el registro de dicho acuerdo en la Dirección del Trabajo, permitiendo el establecimiento de ciclos de trabajo y descanso diferentes a la jornada general contemplada en el Código del Trabajo.
- Además, proponemos la eliminación de la actual limitación de contratación a extranjeros que establece el Código del Trabajo ya que actualmente opera como incentivo a la informalidad en la contratación de estos trabajadores. En efecto, estimaciones del Banco Central (2017) señalan que el crecimiento tendencial de los próximos diez años estará en un rango entre 3,0% y 3,5% en la medida que se cumplan una serie de supuestos, entre los cuales destaca la promoción del crecimiento de la fuerza de trabajo en base a una mayor participación de inmigrantes.
- La trascendencia de estas modificaciones en el futuro del mundo del trabajo implica que cualquier transformación que se lleva a cabo deberá darse en el marco de un diálogo social entre trabajadores, empleadores y autoridades; la flexibilidad laboral deja de tener consistencia en el tiempo si no es acompañada de un sustento de legitimidad al ser acordada por todos los involucrados en sus efectos. Este, básicamente, es el criterio de la OIT para determinar los parámetros de un trabajo decente, concepto acuñado y construido precisamente para hacer frente a los impactos laborales de la globalización económica a partir de mediados de la década de los 90.

#### **4.3 NUEVO ROL PARA LA FORMACIÓN TÉCNICA**

- Actualmente existen importantes requerimientos de capital humano que no están siendo abordados por el sistema educativo tradicional. Diversos estudios y antecedentes de la OECD y de la CNP han identificado brechas entre las habilidades y competencias que el sector productivo requiere y las que los trabajadores están desarrollando.
- Estas brechas presentan desafíos que deben ser abordados por nuestras políticas públicas de formación de capital humano, específicamente en lo relativo a otorgar competencias que permitan a las personas ingresar, mantenerse y desarrollarse en el mundo del trabajo, así como también continuar aprendiendo a lo largo de la vida, siendo este proceso de aprendizaje continuo una condición necesaria para el desarrollo económico del país y el crecimiento sostenido de la productividad en el largo plazo. A este respecto, la Comisión Revisora de Políticas Públicas de Capacitación e Intermediación Laboral (2011) concluyó que el actual sistema posee graves falencias relativas a la asignación equitativa de recursos pues no logra alcanzar sus objetivos y sus resultados no son efectivos.

- En tanto, el informe de la CNP (2017) sobre el Sistema de Formación de Competencias para el Trabajo, establece que no existe en nuestro país un sistema nacional articulado y coordinado, sino que tres sistemas de educación distintos regidos cada uno por mandatos propios e instituciones diferentes. En efecto, la educación media y superior está a cargo del Ministerio de Educación, mientras que la capacitación y certificación de competencias es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El mismo informe observó además que el sistema existente no logra incorporar las competencias básicas requeridas, ya que existe un importante desacople entre la formación y la demanda de las empresas.
- Este informe destaca también que los resultados de la franquicia tributaria SENCE muestran que la actual institucionalidad de capacitación es ineficaz, pues se enfoca preferentemente en competencias de capital humano general, muchas veces de baja calidad y desconectada de las necesidades productivas, con baja o nula incidencia en la empleabilidad del trabajador o bien en su mejora salarial. Estimaciones de Libertad y Desarrollo (2017) señalan que la franquicia es utilizada por aproximadamente 15.000 empresas, lo que representa un 3,2% de los potenciales usuarios del sistema, concentrándose su uso mayoritariamente en grandes compañías.
- Por ello, proponemos posicionar la educación técnica como una alternativa atractiva y desafiante para cientos de jóvenes que hoy se encuentran aportando al desarrollo industrial y productivo a través del modelo de Formación Dual desarrollado por la Corporación SOFOFA en sus liceos técnicos.
- Esta modalidad de Formación Dual ha permitido ya a decenas de estudiantes adelantar, en tercero y cuarto medio, parte de su práctica profesional dentro de las empresas de la industria, haciéndose parte de la realidad empresarial a través de una experiencia temprana valiosa para sus futuros empleadores que ha permitido que el 76% de los alumnos que optan por esta modalidad continúen, una vez titulados, trabajando en las empresas en que se formaron.
- Conforme a estos antecedentes, consideramos que una política de educación técnica que impacte la productividad y la calidad del empleo debe estar articulada en los siguientes tres ejes:
  - Extender el modelo de Formación Dual dentro de los sistemas de educación técnica, es decir, a liceos técnico-profesionales, centros de formación técnica e institutos profesionales.
  - Desarrollar una agenda de trabajo público-privado entre la industria, las autoridades y los sistemas de educación técnica y profesional, con el objeto de definir en conjunto las competencias y necesidades que requieren diferentes sectores

productivos, sus mallas curriculares y los contenidos en los que son formados los estudiantes, mejorando la articulación de la formación y el trabajo y reduciendo las brechas de competencias entre la educación formal y las necesidades del sector productivo.

- Modernizar al actual sistema de capacitación laboral a través de una reforma integral al Servicio de Capacitación y Empleo (SENCE) que permita articular a la oferta, la demanda y formadores, y que defina correctamente los incentivos económicos y tributarios para su utilización en actividades de capacitación que creen vínculos más profundos con la empresa. En particular, el nuevo SENCE debe incentivar la selección de capacitación en base a e-learning y al servicio de las competencias requeridas para la cuarta revolución industrial.
- Proponemos también introducir requisitos especiales de aseguramiento de calidad en la educación media técnico-profesional (EMTP) e indicadores de impacto que permitan medir sus resultados en términos de empleabilidad, salarios y continuidad de estudios por especialidad y establecimiento.
- Finalmente, estimamos que debe rediseñarse en su integralidad los sistemas de intermediación laboral como vehículo indispensable para conectar la oferta y demanda de trabajo. Para ello, proponemos establecer un sistema permanente, no dependiente de los Municipios, sino que a cargo de una agencia privada seleccionada mediante licitación, cuyo giro único sea la intermediación entre trabajadores y puestos de trabajo, considerando variables como capacitación y certificación de competencias laborales. Las experiencias de OMIL y Bolsas de Empleo de gestión estatal no han tenido los resultados deseados, probablemente porque se radican en servicios o reparticiones cuyo campo de acción es otro, a saber, el de la administración comunal o sectorial correspondiente a uno u otro ministerio.

## V. MODERNIZACIÓN DEL PROCESO DE FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 5.1 ANTECEDENTES

- El stock y flujo regulatorio son dos componentes esenciales que determinan las fortalezas y debilidades de nuestro Estado. Sin embargo, éste ostenta el peor desempeño de los países de la OECD en evaluación de impacto regulatorio (Arndt, C. *et al*, 2015). La misma institución ha señalado este año la necesidad de introducir un análisis sistemático de impacto regulatorio que mejore la participación de las partes interesadas en el proceso de la elaboración de regulaciones (OECD, 2018). Chile carece tanto de un catastro normativo actualizado y de procesos sistemáticos de revisión regulatoria *ex post*, como de revisiones *ex ante* y de impacto en productividad.
- Esta ausencia refleja que nuestro Estado no tiene un proceso moderno y eficaz de diseño y evaluación de impacto de políticas públicas, lo que redundará en leyes y regulaciones secundarias cuyo diseño y discusión no siempre están a la altura de lo que el país requiere, dejando espacios para interpretaciones discrecionales o para la judicialización, con evidentes costos para el país, su productividad y los procesos de inversión. En efecto, el *Global Competitiveness Index* para el período 2017-18 (Schwab *et al*, 2017), revela que dos de los factores más problemáticos en Chile para el desarrollo de actividades productivas son la ineficiencia provocada por la burocracia gubernamental y la inestabilidad de las políticas regulatorias.
- En efecto, los usuarios de la regulación se ven normalmente enfrentados a incertidumbres en los criterios con que las autoridades del Estado adoptan sus decisiones, particularmente cuando éstos responden a la subjetividad de cada funcionario, a la lógica política de representatividad de mayorías circunstanciales, a una racionalidad técnica de aplicación de ley o a criterios de justicia material.
- Resulta necesario, entonces, que en los procesos de generación de regulaciones se cuente con más y mejor información, especialmente respecto de los impactos regulatorios de nuevas normativas, permitiendo que tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo desarrollen las capacidades necesarias para institucionalizar marcos regulatorios bien diseñados, con menos espacios de indefinición y con una mejor base empírica y metodológica en cuanto su impacto, identificando costos y beneficios en los sectores públicos y privados.
- La experiencia exitosa de otros países tales como Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda y las recomendaciones de la OECD y APEC, nos llevan a proponer crear una metodología que normalice el proceso de generación del flujo normativo a través de

análisis de costo beneficio e impacto *ex ante*, a establecer indicadores de seguimiento, líneas de base, períodos de revisión y evaluación *ex post* de regulaciones, y a constituir una agencia autónoma que lo lleve a cabo.

## **5.2 TRANSFORMACIÓN DE LA CNP EN UNA AGENCIA PERMANENTE Y AUTÓNOMA CONSAGRADA POR LEY**

- El gobierno anterior creó la Comisión Nacional de Productividad (CNP) a través de un decreto como una institución consultiva, de carácter independiente y autónoma, con el mandato de realizar estudios para “aumentar la productividad y mejorar la calidad de vida y bienestar de las personas”.
- El actual gobierno recientemente le dio un mandato para que revise las complejidades regulatorias asociadas a los procesos de aprobación de proyectos de inversión en algunos sectores estratégicos de nuestra economía.
- Combinando su rol original con el mandato reciente, proponemos transformar la CNP en una agencia permanente y autónoma, consagrada por ley, y con al menos tres funciones esenciales:
  - Evaluación regulatoria *ex post* para proponer iniciativas de simplificación y de coherencia regulatoria;
  - Fijación de estándares y metodología de evaluación de impacto regulatorio, así como su validación posterior, para nuevos Informes de Productividad e Impacto Regulatorio que debieran acompañar todo proyecto de ley y reglamentación secundaria; y,
  - Validación y supervisión de un nuevo proceso de formulación regulatoria, con instancias tanto de participación ciudadana, como de expertos y agentes regulados.
- Esta evaluación busca responder preguntas tan simples como ¿es necesaria una nueva regulación para resolver un problema?, y si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles son los instrumentos disponibles y cuales son sus costos y beneficios? Finalmente, también preguntarse si ¿sigue una ley o reglamento cumpliendo su función adecuadamente?
- Entendemos las críticas que se levantan hacia agencias con funciones como las indicadas en el sentido que podrían limitar la soberanía con que gobiernos y parlamentarios ejercen su rol. Sin embargo, con un diseño adecuado, éstas procuran más bien que lo hagan considerando el conocimiento técnico, científico y jurídico disponible en una

diversidad de actores de la sociedad, así como sus efectos secundarios en la productividad o en las finanzas públicas.

- A su vez, el grueso de los 245.000 cuerpos normativos que identifica la OCDE para Chile se concentra en regulación secundaria y no en leyes, por lo que modificaciones en las primeras, lejos de afectar la soberanía legislativa, debieran hacerlas más coherentes con los fines legislados.
- En esta misma línea, es fundamental subrayar que la simplificación regulatoria no es sinónimo de desregulación. Por el contrario, hacer normas más fácilmente comprensibles y fiscalizables puede robustecer los mismos objetivos regulatorios que la fundamentan.
- Promover una revisión regulatoria frecuente, por otra parte, es un deber en tiempos de cambios tecnológicos permanentes. Institucionalizar, por tanto, un proceso dinámico y participativo de revisión del stock y flujo regulatorio –que determina la estructura y funcionamiento del Estado- puede ser un muy buen primer paso para evolucionar hacia un Estado moderno y dinámico.
- En este contexto, se propone un segundo mandato a la CNP, complementario con el recientemente solicitado, relacionado con los procesos de inversión, pero esta vez centrado en un catastro de simplificaciones regulatorias multi-sectoriales para potenciar la productividad.

## VI. MODERNIZACIONES REGULATORIAS SECTORIALES

### 6.1 ANTECEDENTES

- Aún si avanzamos en las 4 modernizaciones anteriormente expuestas, será igualmente necesario mejorar la calidad del entorno regulatorio de distintos sectores de la economía, que son los llamados a reactivar la inversión. Cabe entonces preguntarse, ¿Qué está pasando a nivel sectorial?
- En su trabajo permanente con gremios sectoriales y regionales, SOFOFA ha observado tres tendencias que se han profundizado los últimos años, y cuyo rumbo es pertinente enmendar: mayor fragilidad en derechos concesionados, ineficiencia y efectismo en la regulación de externalidades negativas e incertidumbre y efectos secundarios en la implementación de regulaciones que buscan, legítimamente, resguardar los derechos de los pueblos originarios. Para ilustrar la primera, basta analizar lo que está ocurriendo en los sectores de telefonía y pesca. Para la segunda, lo que ha sucedido en los sectores de alimentos y bebidas y plásticos. Y para la tercera, basta constatar las consecuencias de la implementación de una ley con un objetivo loable y necesario, como es aquella que crea los Espacios Marítimos Costeros de Pueblos Originarios (Ley Lafquenche).
- En SOFOFA consideramos fundamental el rol regulatorio del Estado en todas estas materias, y, al mismo tiempo, asumimos una autocrítica porque en muchos de estos casos la autoregulación no fue efectiva ni oportuna. Sin embargo, consideramos que las facultades regulatorias del Estado deben ejercerse a través de procedimientos capaces de resolver las complejidades de los fenómenos que se están regulando, para lo cual es fundamental la colaboración de expertos y de los propios agentes regulados.
- Pero para legitimar la participación de los agentes regulados en estos procesos regulatorios, tanto sector público como privado debemos hacer esfuerzos para reactivar la colaboración en forma transparente y normada, con una mirada hacia el futuro y de largo plazo.

### 6.2 CONCESIONES DE BIENES PÚBLICOS Y DERECHOS DE USO Y EXTRACCIÓN

- Las concesiones y los derechos de uso y extracción son instrumentos fundamentales en una economía moderna porque permiten incentivar la inversión y la innovación a partir de bienes públicos como el agua, los peces y los espectros de telecomunicaciones, entre muchos otros.
- A propósito del fallo de la Corte Suprema sobre la licitación de espectro de la banda de 700 MHz, y de la decisión del regulador de congelar un espectro de telecomunicaciones

(banda de 3,5 GHz) que había sido adjudicado a cuatro empresas privadas a través de una licitación pública que generó derechos para los adjudicatarios por 30 años, es pertinente una reflexión sobre cómo debe ejercer su rol el regulador. El Estado - por supuesto - debe supervisar si los titulares de concesiones y de derechos de uso están cumpliendo con sus obligaciones, pero también debe respetar con celo el ejercicio de sus derechos mientras no existan incumplimientos de las condiciones establecidas en la licitación. Y aún de considerar el regulador que existen incumplimientos, su actuar debe regirse por los principios del debido proceso, permitiéndoles a las empresas adjudicatarias ejercer su derecho a presentar descargos. De considerar el regulador que proceden modificaciones a las condiciones originalmente establecidas en beneficio del interés general, cabe entonces iniciar un proceso de negociación con los adjudicatarios, tal como lo hizo el Ministerio de Obras Públicas al acordar con los concesionarios de autopistas la instalación de la tecnología de “free flow” en las plazas de peaje. No fue ésta, no obstante, la forma como actuó el regulador en el caso referido.

- Respecto del fallo de la Corte Suprema, cabe preguntarse cómo equilibrar el propósito de impartir justicia material frente a los requerimientos de partes afectadas con la deferencia técnica que debe mantener la Corte hacia instancias especializadas como son el regulador y los tribunales especiales.
- Proponemos entonces constituir una mesa de trabajo público-privada, para que, resguardando debidamente el derecho de los adjudicatarios de concesiones, se avance en el desafío país de desarrollar una red móvil de alta velocidad.
- Algo similar ocurre con la discusión regulatoria en la industria de la pesca. Debemos partir por preguntarnos, ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la industria pesquera? Entre otros, deben destacarse los siguientes: procurar la sustentabilidad del recurso, terminar con la pesca ilegal y, finalmente, lograr un equilibrio entre incentivar la inversión y la innovación de los actores existentes, así como promover la competencia con nuevos entrantes.
- ¿Hay alguna discusión regulatoria que esté enfrentando estos desafíos? Lamentablemente no, de hecho, pareciera ser más importante imponer por ley al sector industrial medios artesanales para la pesca de la jibia, proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados con amplia mayoría. ¿No hay acaso formas más elaboradas para regular su pesca que establecer por ley una tecnología artesanal para su captura?
- Se requiere un breve repaso histórico para entender porqué la llamada ley corta que modificó -una vez más- la regulación del sector pesquero en discusión, representa también un debilitamiento del valor de los derechos de pesca. La última reforma a la Ley de Pesca del 2012, entre otras materias, permitía evitar que las empresas volvieran a lo que estipulaba la ley vigente desde el año 1991, cual es que, bajo el nombre de carrera

olímpica, permitía que cada una explotara la cuota que tenía, conduciendo a la industria a un potencial colapso biológico y económico. La reforma del 2012 -evaluada favorablemente por el FAO- entre muchas otras materias reemplazó las autorizaciones de pesca de carácter indefinido de la ley de 1991, por Licencias Transables de Pesca que tendrían una extensión de 20 años, plazo que ante el cumplimiento de ciertas condiciones verificables por el Estado, podía ser renovado.

- Pero para introducir competencia, se estableció que estas licencias pudieran ser divisibles y libremente transferibles, tal como recomendó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia mediante la proposición N°12. Además, se contempló que un 15% de las cuotas industriales fueran licitadas.
- Ahora bien, en el entendido que tal reforma otorgaría la estabilidad necesaria para que pudieran invertir e innovar, asegurando además la sustentabilidad del recurso a través de otras modificaciones, las empresas del sector se allanaron al cambio en las reglas del juego, evitando la judicialización. ¿Qué señal se da a todos quienes basan sus operaciones en estos derechos de pesca cuando tan sólo 4 años después se ingresa un proyecto de ley que termina con la opción de renovación y lo hace con efecto retroactivo?
- Las denuncias por todos conocidas en la industria de la pesca, que, por lo demás, están siendo investigadas en las instancias competentes, no son razones para que la política – gobierno y parlamento – dejen de hacerse las siguientes preguntas al iniciar un nuevo proceso de cambio regulatorio: ¿cuál es el diagnóstico? ¿cuáles son los problemas que deben ser resueltos? ¿cuáles son las alternativas regulatorias para enfrentarlos? ¿cómo equilibrar la necesidad de hacer cambios con la importancia de ofrecer estabilidad para incentivar la inversión y la innovación en una industria?
- Proponemos entonces constituir una mesa de trabajo público-privada, para que, resguardando debidamente el derecho de los poseedores de licencias de pesca, se avance en las modernizaciones regulatorias necesarias para procurar la sustentabilidad del recurso, terminar con la pesca ilegal y, finalmente, lograr un equilibrio entre incentivar la inversión y la innovación de los actores existentes, así como promover la competencia con nuevos entrantes.

### **6.3 REGULACIÓN DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS**

- En cuanto a la forma sobre cómo se están regulando las externalidades negativas en las industrias del plástico y bebidas y alimentos, también cabe preguntarse, por ejemplo, respecto de la primera ¿Cuáles son las alternativas para regular los residuos que representan una externalidad negativa para el ecosistema?

- A todos nos causa indignación el plástico repartido por mares y ríos, pero al mismo tiempo nuestra cultura de reciclaje no evoluciona con igual intensidad que esta indignación. ¿Qué debe hacer el Estado a través de la regulación? En principio, dispone de diversas alternativas, entre las que se cuentan exigir reciclar, informar y educar, cobrar por la recolección de basura y prohibir.
- A pesar del muy buen trabajo público-privado que llevó a la promulgación el año 2016 de la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) que exige el reciclaje de determinados residuos, en vez de imprimirle velocidad a los esfuerzos públicos y privados que podrían llevarla a la práctica, para el caso de las bolsas de plásticos el Gobierno (anterior y actual) y el Parlamento optaron por la más básica de las regulaciones: la prohibición. A todas luces un mal precedente.
- De hecho, si bien la solución parecía simple, la ejecución de una prohibición de esta naturaleza siempre es compleja, complejidad que su diseño no consideró al omitir, por ejemplo, referirse a porcentajes de composición, generando consecuentemente incertidumbre respecto cuáles bolsas están permitidas y cuáles prohibidas en función del porcentaje de plástico de su composición. Además, la prohibición se aplicó a las “bolsas plásticas de comercio”, entendiendo por tales aquellas que son entregadas por un establecimiento de comercio “para el transporte de mercaderías”. Sin embargo, nuevamente esta fórmula no recoge las complejidades propias del fenómeno que se pretende regular pues el cumplimiento de esta condición dependerá finalmente del comportamiento del consumidor, quedando, por tanto, la fiscalización de la norma sujeta a la discrecionalidad del inspector municipal.
- Proponemos entonces reactivar la colaboración público-privada que se materializó con ocasión de la formulación de la ley REP, para avanzar con mayor velocidad en la reglamentación y en las acciones del sector privado necesarias para llevar a la práctica sus preceptos de economía circular.
- En relación a las externalidades negativas por la presencia de nutrientes como el azúcar, el sodio y las grasas saturadas en bebidas y alimentos, el Estado cuenta también con opciones similares: alertar o advertir, informar, imponer tributos o derechamente prohibir. Si bien en este caso la inspiración del regulador esta vez fue optar por el camino de exigir sellos de advertencia a través de la Ley de Etiquetado, su implementación por vía reglamentaria ha sido defectuosa.
- En efecto, primero ha sido discriminatoria porque dejó afuera aproximadamente un 70% de la ingesta diaria correspondiente a alimentos no envasados, incluidos algunos igualmente industrializados como la comida rápida cuyo consumo creció en un 5,5% el 2017, discriminación agravada con la inclusión de la frase que se exige actualmente: “prefiera alimentos con menos sellos”.

- Segundo, entrega información engañosa al establecer límites de cantidad de nutrientes por cada 100 grs/100 ml en vez de hacerlo en función de la cantidad real de consumo y el porcentaje de la ingesta diaria recomendada. Se incurre entonces en los siguientes tres errores: (i) se comparan productos cuya naturaleza y aporte nutricional no son comparables, (ii) se comparan productos cuyas porciones normales de consumo son muy diferentes y, (iii) no distingue entre productos que están marginal o considerablemente sobre o bajo el límite que determina la exigencia del sello.
- No obstante, el regulador optó por una implementación binaria –tiene o no tiene sello si supera o no un límite– impidiendo la diferenciación según la cantidad del nutriente. Peor aún, en los hechos esta implementación binaria tuvo además efecto retroactivo, pues en lugar de aplicarse a partir de la fecha de elaboración de los productos, la autoridad resolvió aplicarla desde su comercialización, es decir, desde el momento que los productos estuvieron disponibles para el público, impactando a aquellos distribuidores -supermercados, almacenes o quioscos- con góndolas de productos producidos incluso 3 a 4 años atrás, respecto de los cuales el distribuidor no cuenta con la información exacta y completa sobre el producto y sus reformulaciones como para tener claridad sobre los sellos con los que debe contar.
- Consideramos esencial, entonces, seguir avanzando a un sistema que se haga cargo de las actuales inconsistencias y que aborde la problemática de la obesidad desde un punto de vista multifactorial, procurando una implementación de la ley que incorpore una real vocación informativa y educadora y que confíe en las capacidades de los consumidores de tomar buenas decisiones para su salud.
- Proponemos por tanto que, a través de un nuevo reglamento, se converja hacia un sistema único de etiquetado de alimentos a nivel de la Alianza del Pacífico basado en el porcentaje de la ingesta diaria recomendada para cada nutriente, y que además corrija las deficiencias previamente indicadas. Proponemos además desarrollar programas de reducción de componentes críticos, en los cuales se identifiquen primero los nutrientes que están causando impactos en la salud pública por su alto nivel de consumo, para luego desplegar un trabajo colaborativo con el sector privado.

#### **6.4 PARA RESGUARDAR LOS DERECHOS DE PUEBLOS ORIGINARIOS**

- Es frecuente encontrarse con regulaciones que buscan objetivos loables, pero cuya implementación acarrea efectos secundarios no anticipados al momento de su aprobación.
- Tal es el caso de la Ley 20.249 que crea los Espacios Marítimos Costeros de Pueblos Originarios (ECMPO) y que tiene por objetivo resguardar el uso consuetudinario de

dichos espacios con el fin de mantener las tradiciones de los grupos vinculados al borde costero, de modo que puedan hacer uso de los recursos naturales.

- En su diseño, la tramitación de un ECMPO consta de varias etapas en las que deben participar una serie de instituciones, cuestión que lleva a que el plazo de tramitación puede durar seis o incluso siete años.
- Además, la ley estableció que cuando se tramita un ECMPO, se suspenden las solicitudes, cambios o relocalizaciones de otras concesiones (acuícolas, portuarias, emisarios, sistemas de enfriamiento con agua de mar, entre otras) hasta que la CONADI emita su informe de uso consuetudinario, el cual en caso de ser favorable, lleva a preferir la solicitud ECMPO ante cualquier otra, paralizándose por tanto la tramitación de solicitudes de modificación o renovaciones de concesiones en funcionamiento, y de relocalizaciones en curso con independencia de la fecha de su presentación.
- La implementación de esta regulación ha generado, no obstante, una serie de consecuencias perjudiciales no previstas tales como la suspensión de los procesos de tramitación, renovación y relocalización de concesiones Marítimas, Acuícolas y Áreas de Manejo para Recursos Bentónicos (AMERB), afectando severamente la certidumbre de los procesos de inversión.
- Por lo tanto, para mejorar la gestión de los órganos administrativos que intervienen en este procedimiento, proponemos implementar algunas modificaciones reglamentarias que permitan hacer efectivos los plazos legales de tramitación establecidos en la ley y especificar los requisitos y criterios de admisibilidad de las solicitudes, estableciendo umbrales máximos de hectáreas de mar que puedan ser solicitadas en función del número total de integrantes de la comunidad solicitante.

El Estado tiene un rol fundamental en regular y fiscalizar tanto las concesiones de bienes públicos y derechos de uso y extracción, como las externalidades negativas asociadas a la producción de ciertos bienes y servicios y el resguardo de los derechos de los pueblos originarios. No obstante, es fundamental que lo haga en base a evidencia científica y enfrentando la complejidad propia de los fenómenos que busca regular, siendo para ello fundamental la participación de expertos y de los propios agentes regulados.