



# Recuperación Económica y Nueva Constitución. Dos procesos fundamentales e Interdependientes



El propósito de SOFOFA es “impulsar juntos a nuestras empresas y gremios asociados, la evolución y el valor de las empresas del país y movilizar su aporte en la construcción de políticas públicas para que Chile sea un país más desarrollado, sustentable e inclusivo”.

La primera parte –“impulsar juntos a nuestras empresas y gremios asociados, la evolución y el valor de las empresas del país”- se expresa en el Decálogo de Evolución Empresarial que a su vez se profundiza en el documento de Evolución Empresarial que cada año actualizamos a partir de los aprendizajes compartidos con las empresas y gremios asociados.

La segunda parte –“movilizar su aporte en la construcción de políticas públicas para que Chile sea un país más desarrollado, sustentable e inclusivo”– lo hemos plasmado en dos decálogos asociados a dos procesos que con el legado de crisis económica, social y política que nos deja la pandemia, determinarán la posibilidad del país de enmendar el rumbo hacia un desarrollo integral, o bien, como tantos otros países, quedar en el camino: la recuperación económica y el proceso constitucional.

En ambos procesos hay riesgos y oportunidades. Y para que los riesgos se acoten y las oportunidades se desplieguen, se deben cumplir dos condiciones.

Primero, es fundamental la activación en ambos procesos de la academia y de la sociedad civil organizada, la que, por supuesto, incluye al mundo empresarial a través de sus instituciones representativas. Porque, en efecto, la diferencia entre los países que alcanzaron el desarrollo y aquellos que quedaron en el camino, radica en una sociedad civil organizada fuerte y activa en la esfera de lo público que sirve de contrapeso a las instituciones del Estado y de la política, lo que a su vez redundará en que éstas se

desafían a evolucionar para aumentar su eficacia, fortaleza y legitimidad. Esta reflexión es especialmente pertinente cuando tantas veces en nuestro país -desde la sociedad civil, desde la empresa y desde la academia- se traspasa toda la responsabilidad del estado actual de las cosas a la política, y peor aún, se le endosa el encontrar las soluciones.

Segundo, es imperativo asumir que son dos procesos con profundos vasos comunicantes. La pasividad en plantear reformas y políticas públicas para reactivar la economía atrasará la imperativa recuperación y profundizará la frustración ciudadana, la que a su vez se trasladará al proceso constitucional tensionándolo. En el sentido opuesto, un proceso constitucional que se dé en un ambiente de polarización y violencia impedirá la construcción de acuerdos y, por lo tanto, aumentará la incertidumbre de los agentes económicos, quienes postergarán sus decisiones de inversión. Por el contrario, un buen proceso constitucional es una condición habilitante para el despegue económico, y este mejorará las condiciones para desarrollar un proceso constitucional focalizado en lo que le es propio.

En este documento nos proponemos desarrollar ambos decálogos -el de Recuperación Económica y el Constitucional- como un aporte de SOFOFA al debate público, en un momento donde en él brillan por su ausencia propuestas para la recuperación económica y contenidos para la nueva Constitución, procesos que marcarán el rumbo de nuestro país en los próximos 30 años.

A continuación, a modo de resumen, listamos las 61 propuestas incluidas en el Decálogo de Recuperación Económica y los 37 Principios o contenidos claves incluidos en el Decálogo Constitucional.



61



# ► Propuestas para la Recuperación Económica

## > Empleabilidad e inclusión de los sectores más excluidos del trabajo (mujeres y jóvenes) y reconversión de capacidades en coherencia con la Cuarta Revolución Industrial

01. Perfeccionar el plan de subsidios al empleo incorporando un incentivo al empleo local y permitiendo que pueda ser utilizado en “Contratos de Aprendizaje”.
02. Orientar las herramientas de capacitación para mejorar el acceso a oportunidades laborales de las personas desempleadas, inactivas o que están en la informalidad.
03. Fomentar la intermediación laboral reformulando el objetivo Fondo de Capacitación (FONCAP) hacia la mejora de la empleabilidad de las personas, extendiendo el giro social de las OTEC para que la incorporen, y permitiendo el uso de la franquicia tributaria en intermediación laboral a través de los pre y post contratos de capacitación.

> **Profundización de los espacios de flexibilidad y adaptabilidad laboral como punto de encuentro entre la calidad de vida de los trabajadores y la productividad de la empresa**

- 04. Ampliar el alcance de la polifuncionalidad establecida en el artículo 12 del Código del Trabajo para que los trabajadores puedan desempeñarse activamente en distintos oficios y tareas.
- 05. Facilitar la movilidad de los trabajadores entre distintas empresas e industrias estableciendo un sistema alternativo de indemnización legal por término de contrato accionable con independencia de la causal de término de la relación laboral y con un costo que facilite la movilidad entre empresas e industrias.
- 06. Ampliar las posibilidades de empleadores y trabajadores para pactar diversas alternativas de cómo organizar –temporal y espacialmente- la jornada de trabajo en un marco de flexibilidad pre-establecido que permita jornadas mensuales de 180 y límites máximos por día de 12 horas.

➤ **Modernización de proceso de aprobación de proyectos de inversión para que equilibre participación; estándares medio ambientales y sociales; y predictibilidad de plazos y criterios para el inversionista**

- 07. Extender la aplicación del inciso tercero del artículo 15 de la Ley General de Bases del Medio Ambiente (LGBMA) que reduce a la mitad los plazos de evaluación para aquellos proyectos sujetos a Estudios de Impacto Ambiental (EIA) que deban ser implementados de manera urgente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas.
- 08. Extender el uso de las Entidades Técnicas de Certificación Ambiental (ETCA) en las DIA para que tales proyectos sean calificados en un plazo máximo de 30 días.
- 09. Estandarizar los contenidos fiscalizables de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA).
- 10. Fortalecer la Ventanilla Única del SEIA.
- 11. Elaborar un listado de modificaciones de proyectos y actividades permitidas por parte del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) que no requieran ingresar el SEIA.
- 12. Potenciar los Acuerdos Voluntarios de Pre-inversión que gestiona actualmente la Agencia de Sostenibilidad y Cambio Climático, e incorporarlos en la RCA.

> **Incentivos transversales a la inversión en activos tangibles e intangibles, 4RI, I&D capital de riesgo y emprendimiento por parte de empresas en proceso de crecimiento**

13. Establecer de una tasa de interés nocional al capital invertido que permita descontar como gasto necesario el costo alternativo de dicha inversión.
14. Ampliar la depreciación instantánea a un 150% para el caso de inversión en activos tangibles e intangibles asociados a la modernización de la maquinaria y productos tecnológicos asociados a la industria 4.0 por un período de 24 meses.
15. Ampliar el beneficio tributario de la Ley I+D a los aportes de capital en emprendimiento de base científica y tecnológica.
16. Establecer nuevo beneficio tributario para emprendedores de base científica y tecnológica consistente en la exención de impuesto por la primera venta de sus derechos sociales o acciones.
17. Ampliar el rango de impuestos para aprovechamiento del crédito fiscal de la Ley I+D, particularmente, impuestos a la renta del trabajo y, eventualmente, IVA.
18. Habilitar regulatoriamente un Fondo de Fondos o “*Master Fund*” que sea elegible para inversionistas institucionales, para fomentar el desarrollo del capital de riesgo.
19. Fomentar la banca abierta (“*open banking*”) regulando que los bancos tengan que disponibilizar en API (*application programming interface*) los datos que sus clientes, en su calidad de propietarios, decidan poner a disposición de terceros oferentes de servicios financieros basados en nuevas tecnologías.
20. Agilizar la implementación del Fondo Crece que permitiría el acceso de instituciones financieras no bancarias a garantías estatales parciales.

> **Modernización del sistema de concesiones y licitaciones de obras públicas y privadas para cerrar la brecha de infraestructura física, logística y digital; estabilidad regulatoria para horizonte de largo plazo**

- 21. Implementar el Plan de Negocios Quinquenal del Fondo de Infraestructura centrado en proyectos de vivienda, barrios cívicos, fibra óptica, desalación y transporte público.
- 22. Identificar aquellos proyectos de privados que muestren avances en su tramitación y que podrían tener mayor impacto en el empleo e industria nacional, según el catastro de proyectos de GPS.
- 23. Crear un mecanismo dirigido a inversionistas nacionales y extranjeros, que permita fijar condiciones de estabilidad normativa.
- 24. Aplicar modelos contractuales ágiles y colaborativos para la gestión eficiente de los proyectos de obras públicas, que incluyan Mecanismo de Resolución Temprana de Controversias (MRTC).

## > Resiliencia centrada en las personas: pensiones y salud

25. Fortalecer el pilar de capitalización individual fortaleciendo el derecho de propiedad sobre el ahorro e incrementando gradualmente la tasa de cotización de ahorro de 10% a 16%.
26. Mejorar la transparencia, comparabilidad y competitividad de las administradoras de fondos incorporando nuevos actores y traspasando el cobro de administración desde el sueldo al saldo administrado.
27. Adscripción automática a la cuenta de ahorro voluntario.
28. Establecer gradualmente hasta el 8° decil de ingresos una pensión solidaria universal que permita superar la línea de la pobreza.
29. Robustecer al Consejo Consultivo Previsional para que establezca, por ejemplo, una Estrategia de Educación Previsional.
30. Actualizar los parámetros de edad de jubilación y género e implementar incentivos a la postergación de la jubilación.
31. Integrar factores ESG en las decisiones de inversión de los ahorros previsionales.
32. Complementar la salud pública con las capacidades del sistema privado para reducir las listas de espera, permitiendo atenciones en el sistema privado financiadas con recursos públicos.
33. Disminuir la brecha de cobertura entre salud común y mental y precisar la calificación asociada a ésta (laboral o común).

## > Ordenamiento territorial para potenciar el desarrollo productivo sustentable de las regiones

- 34. Elaborar de una guía que permita la armonización de los PROT con la normativa e institucionalidad vigente, así como las RCA ya otorgadas a su amparo, de manera de fomentar un esquema sostenible y confiable.
- 35. Modernizar el Ministerio de Bienes Nacionales y adoptar medidas que privilegien una mayor disposición de las propiedades fiscales para el desarrollo económico y social de las regiones.

## > Hoja de ruta para la carbono neutralidad, la economía circular y la resiliencia hídrica

- 36. Profundizar una hoja de ruta con enfoque en cambio climático, escasez hídrica y el fomento de la economía circular.
- 37. Regular certificados de reducción de emisiones.
- 38. Incentivar la reforestación y el manejo de bosques.
- 39. Impulsar una estrategia para que Chile se transforme en exportador de certificados de acciones de mitigación de gases de efecto invernadero.

- 40. Apoyar una Estrategia de Transición Justa del Plan de Retiro de Centrales a Carbón, incorporando flexibilidad y almacenaje al sistema para así mantener la seguridad y la costo eficiencia del suministro eléctrico.
- 41. Adopción de un plan nacional de reacondicionamiento térmico del stock de viviendas que incorporen calefacción sostenible.
- 42. Fortalecer la institucionalidad hídrica con instancias de comunicación y coordinación a nivel nacional y en cada cuenca.
- 43. Incorporación de nuevas fuentes de agua a través de desalación, aguas servidas tratadas, aguas grises, recarga artificial de acuíferos y aguas lluvias.
- 44. Impulsar una serie de regulaciones habilitantes en los ámbitos de la gestión y transporte de los residuos, la valorización de subproductos industriales.
- 45. Promover como estrategias complementarias el “*waste to energy*”, el uso de biogás y el uso de la madera en la construcción especialmente de vivienda social.

> **Sistema tributario que equilibre progresividad, recaudación e incentivos al ahorro y la inversión.**

- 46. Eliminar o limitar aquellas exenciones tributarias que responden a privilegios tributarios para algunos, que son regresivas e injustas, y que han perdido su sentido original.
- 47. Impulsar una mejora sustancial en la eficiencia y eficacia del gasto público, así como en su rendición de cuentas y evaluación.
- 48. Combatir la evasión en general, y específicamente aquella relacionada con el creciente comercio informal, tanto físico como electrónico.
- 49. Revisar al alza la tasa de impuestos personales de los tramos medianos y altos, ampliar la base de contribuyentes para acercarse a la de la OCDE cuando tenía un nivel de desarrollo similar al de Chile, y establecer un impuesto negativo a los ingresos para los tramos más bajos, condicionado a la formalización y que sea en parte financiado por la eliminación de programas sociales mal evaluados.
- 50. Hacer converger la tasa de impuesto de primera categoría –que no es otra cosa que un impuesto a la inversión- al promedio de los países de la OCDE.
- 51. Establecer incentivos transversales a la inversión en innovación y emprendimiento.
- 52. Corregir barreras tributarias e incorporar incentivos a la exportación de servicios, que representan un importante potencial de diversificación y valor agregado a nuestra matriz exportadora.
- 53. Explicitar el IVA en cada boleta por compra de bienes y servicios.

## > Recuperación con el mundo

54. Integrar o lograr una mejor coordinación de las instituciones del Estado que promuevan el comercio exterior, la inversión extranjera y la imagen de Chile.
55. Avanzar en permitir la acumulación de origen entre los 4 países de la AP para sus exportaciones a Estados Unidos y otros mercados, de manera que puedan integrar sus cadenas de valor.
56. Ratificar en Chile el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), concluir la modernización del Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea, hacer todas las gestiones para que el Congreso Brasileiro ratifique el Acuerdo Comercial Chile - Brasil, profundizar los actuales acuerdos comerciales con la India e Indonesia y finalmente, diseñar un “Plan China”, un “Plan India” y un “Plan Indonesia”.
57. Elaborar un Plan Maestro de Largo Plazo para aeropuertos.
58. Planificar obras portuarias asumiendo que las holguras de capacidad que se pueden lograr con más eficiencia se están agotando, lo que demandará significativas inversiones en infraestructura portuaria, de acceso y logística.
59. Extender y modernizar el actual sistema ferroviario con trenes, túneles y centros logísticos de distribución, en modalidad de inversión público-privada de concesión.
60. Generar alianzas entre prestadores de servicios turísticos con proveedores y aliados estratégicos vinculados a la cadena comercial turística, así como las alianzas público-privadas entre el Estado y las pequeñas y medianas empresas dedicadas al turismo.
61. Profundizar en el Plan de Fomento a las Economías Creativas, el cual tiene como objetivo hacer de esta actividad un motor de desarrollo social, cultural y económico para Chile.



37



- Principios o contenidos clave para la nueva Constitución

> **Preservar la libertad de emprendimiento y asociación, fortaleciendo el principio de no discriminación entre Estado empresario y emprendimiento privado.**

- 01. Garantizar la libertad de asociación y emprendimiento de las personas en todo tipo de cuerpos intermedios.
- 02. Establecer principio accionable de no discriminación contra los privados que impida al Estado valerse de sus privilegios regulatorios.
- 03. Consagrar una directriz de excelencia técnica y de diseño de gobierno corporativo, transparencia y rendición de cuentas para los órganos directivos de las empresas estatales.

> **Consagración del derecho de propiedad privada con estatuto de expropiación y principio de proporcionalidad de la limitación regulatoria justificada en su fin social.**

- 04. Mantener núcleo normativo relacionado con la propiedad privada y agregar un principio de proporcionalidad y de no discriminación en la regulación amparada en su función social.
- 05. Establecer un sistema de compensaciones ante limitaciones regulatorias de tal magnitud que desnaturalicen la esencia del derecho y que, en definitiva, tienen el mismo efecto económico que una expropiación.
- 06. Consagrar el principio de que el agua es un bien nacional de uso público, manteniendo la posibilidad de constituir derechos de aprovechamiento que entreguen seguridad jurídica para la realización de actividades económicas.

> **Definición de un marco constitucional en materia económica: regla de responsabilidad fiscal, iniciativa exclusiva de gasto y autonomía del Banco Central de Chile.**

07. Mantener una habilitación legal específica para el endeudamiento público y agregar una regla de responsabilidad fiscal con un mandato al legislador para su determinación en función de variables macroeconómicas establecidas por el Consejo Fiscal Autónomo.
08. Continuar con la tradición constitucional que data de 1925 y que ha radicado en el Presidente de la República, la iniciativa exclusiva legislativa en materia de gasto público.
09. Mantener las atribuciones del ejecutivo y las limitaciones que tiene el legislativo de sólo aprobar o reducir gastos en la ley de presupuesto.
10. Entregar facultades acotadas para que el poder legislativo puedan modificar la distribución del presupuesto, sin afectar el nivel agregado de gasto.
11. Fortalecer la autonomía del Banco Central de Chile y conservar su doble rol de controlar la inflación y velar por el normal funcionamiento del sistema de pagos (internos y externos).

## > Sostenibilidad

12. Reconocimiento constitucional a los pueblos originarios, su cultura y su historia.
13. Habilitación constitucional de la modernización, fortalecimiento y autonomía de la institucionalidad de pueblos originarios para que cumpla su rol con eficacia, eficiencia y visión de largo plazo.
14. Incorporar el deber del Estado de proteger el medio ambiente en el capítulo primero sobre las bases de la institucionalidad.
15. Incorporar un principio rector de sostenibilidad que acompañe a los pilares económico, ambiental y social de desarrollo, para dotar a la acción del Estado de una perspectiva de solidaridad intergeneracional que se ocupe de las condiciones de vida de las futuras generaciones.
16. Establecer la consideración de los avances de la ciencia y tecnología en el diseño de las políticas públicas con foco en la protección del medio ambiente.
17. Precisar acción del Recurso de Protección en cuanto a la legitimación activa, de manera que se vincule exclusivamente a su fin original y se diferencie de la competencia de los Tribunales Ambientales.
18. Mantener la protección ambiental en el ámbito de los derechos de las personas.

> **Derechos sociales: consagración constitucional como objetivos o propósitos sociales y delegación en la política pública su ejecución.**

- 19. Reconocer derechos sociales como objetivos o propósitos sociales que informen u orienten la actividad del legislador, envolviendo un claro mandato al poder político (ejecutivo y legislativo) para que precisen su exigibilidad, concreción e implementación a través de un conjunto de políticas públicas.
- 20. Establecer en la Constitución normas, reglas o cláusulas generales de responsabilidad fiscal para asegurar la sustentabilidad financiera intergeneracional de las prestaciones sociales.

> **Fortalecimiento del principio de provisión mixta pública y privada de bienes públicos y la libertad de elección; en compatibilidad con el rol garante del Estado**

- 21. Establecer que la acción regulatoria y fiscalizadora del Estado se debe centrar en garantizar condiciones de calidad y acceso a una base común de bienes públicos más que en la tipología de prestadores.
- 22. Fortalecer la provisión mixta de bienes públicos (estatal, sociedad civil y emprendimiento privado).
- 23. Consagrar la libertad de elección de las personas entre prestadores -públicos o privados- de bienes públicos.

> **Establecer los principios de eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública; de probidad y transparencia de la función pública; y de rendición de cuentas en el Estado.**

- 24. Avanzar hacia un modelo de Estado inspirado en la meritocracia y el profesionalismo, en donde el aparato estatal se encuentre al servicio de los ciudadanos.
- 25. Consagrar el derecho a la buena administración pública e incorporar nuevos estándares de excelencia para la Administración del Estado.
- 26. Integrar garantías de debido proceso administrativo a los administrados e incluyendo, por ejemplo, reglas como el silencio positivo.
- 27. Fortalecer independencia del poder judicial y habilitar su modernización mejorando, entre otras materias, el sistema de nombramiento y formación de jueces, la rendición de cuentas del poder judicial y el derecho ciudadano de acceder a una justicia eficaz y oportuna.
- 28. Reforzar el deber de los jueces de hacer estricta aplicación del derecho y de las políticas públicas establecidas por el legislador, evitando en sus fallos criterios subjetivos de justicia material que soslayen disposiciones normativas.

> **Establecer principio o estatuto de autonomía y buena gobernanza de instituciones, agencias y empresas del Estado: reguladores, fiscalizadores y prestadores de servicios.**

- 29. Establecer una “regla base” o de habilitación para que las agencias del Estado que cumplen un rol regulador, fiscalizador y prestador de servicios, sean autónomas del ciclo político y cumplan ciertos estándares de excelencia técnica, digitalización, buen servicio, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.
- 30. Establecer lineamientos y mandatos precisos para que en su actuar garanticen imparcialidad y un debido proceso administrativo, o para exigir que al dictar normas de carácter general incorporen evaluaciones de impacto regulatorio y espacios de participación de los interesados y/o afectados.

> **Establecer un estándar para un debido proceso de formación, discusión y evaluación de leyes.**

- 31. Habilitar un debido proceso legislativo con fortaleza institucional, establecido en base a mecanismos y reglas preestablecidas.
- 32. Regular el ámbito de la participación de expertos y agentes regulados, tanto en el proceso pre-legislativo, legislativo como de evaluación ex post.
- 33. Establecer orientación sobre las capacidades e instituciones necesarias en el Estado y en los legisladores para asegurar los estándares del debido proceso de formación y evaluación de leyes: Agencia de Calidad de Políticas Públicas, Biblioteca del Congreso, Oficina de Presupuesto del Congreso y Asesoría Legislativa.
- 34. Consagrar una directriz obligatoria para que los legisladores –ejecutivo y legislativo- desarrollen análisis de impacto regulatorio (RIA) de los proyectos de ley.

> **Descentralización gradual e inteligente en coherencia con la mantención de un Estado unitario.**

- 35. Consagrar constitucionalmente un principio de subsidiariedad “competencial” que establezca que cada función pública deba radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional.
- 36. Aplicar también principio de subsidiariedad competencial a una preferencia por un Estado digital cada vez que se crea una nueva institución o servicio del Estado.
- 37. Establecer principios de transparencia, buen gobierno y rendición de cuentas desde las autoridades sub-nacionales hacia el gobierno central y la ciudadanía.



# ◉ Decálogo de la Recuperación Económica

## I. Decálogo de Recuperación Económica

La crisis económica y social producida por el Covid-19 ha golpeado duramente al país, no solo en el ámbito económico, sino que también en el social, político y cultural. A las negativas consecuencias en el producto interno bruto y en la inversión cuya cara humana es la pérdida de empleos -en el peor momento de la crisis se perdieron 1,8 millones de puestos de trabajos formales, la informalidad se acerca al 30% y las brechas de participación laboral de mujeres y jóvenes se siguen ampliando en relación a los países desarrollados- se suma la profundización de una tendencia que venía desde antes: un creciente deterioro del Estado de Derecho, de la fortaleza y legitimidad de las instituciones y una degradación del diálogo y la búsqueda de acuerdos en la esfera de lo público; todas condiciones habilitantes para activar un nuevo ciclo de crecimiento en el cual la empresa tenga un rol protagónico.

Pero la pandemia también ha abierto múltiples oportunidades para potenciar un desarrollo integral. Por ejemplo, ha sido un catalizador de la economía digital con efectos permanentes en el tiempo. Así, durante el año 2020 la transformación digital se ha profundizado en las empresas y ha acelerado cambios radicales en las formas de consumo y trabajo. También ha permitido poner a disposición recursos y soluciones empresariales innovadoras para enfrentar los nuevos desafíos sanitarios y sociales impuestos por la pandemia.

En este contexto, de riesgos y oportunidades, es esencial canalizar una reactivación económica centrada en la persona, resiliente, sustentable y conectada con el mundo. Para un doble objetivo que integra horizontes de corto y largo plazo: recuperar el valor perdido; y, apalancados en las oportunidades de transformación que ha dejado la pandemia, elevar nuestro umbral de crecimiento potencial de largo plazo potenciando la inversión y la productividad, y con ello, la calidad de vida de todos quienes componen nuestra sociedad.

Tal como lo indica la segunda parte de nuestro propósito, a través de SOFOFA u otras organizaciones empresariales, debemos “movilizar el aporte de las empresas del país en la construcción de políticas públicas para que Chile sea un país más desarrollado, sustentable e inclusivo”. En coherencia con este propósito, presentamos este “Decálogo para la Recuperación Económica”, que propone los pilares y principios que deben guiar una recuperación económica que tenga un impacto positivo en múltiples dimensiones: económica, social, institucional, medio ambiental y cultural.

A través del decálogo también nos proponemos poner la recuperación de la economía como un objetivo prioritario del debate político, convencidos que es justamente el crecimiento económico la mejor política social. Lamentablemente en los últimos años la política no ha sabido procesar los dolores y demandas de las personas, ni menos transformarlos en soluciones responsables y sustentables viabilizadas por el dinamismo económico. Tal como lo demuestran los sucesivos retiros de los fondos de pensiones, ha priorizado la inmediatez en detrimento del bienestar de largo plazo de la sociedad. Lo anterior ha aumentado significativamente la presión fiscal, sin dar luces de que esta vaya a aminorarse con el tiempo. Por lo mismo, recuperar la capacidad de crecimiento debe volver a instalarse como un elemento central de la discusión política, y una necesidad imperiosa para lograr los múltiples y crecientes desafíos que enfrenta el Estado.

Para una recuperación centrada en la persona, a través de este decálogo ponemos en el debate público políticas públicas para aumentar la empleabilidad de mujeres y jóvenes, así como la reconversión de capacidades de los trabajadores para que estén del lado de los empleos que se crean o potencian por la aceleración de la Cuarta Revolución Industrial, y no del lado de los que se destruyen. Ello requiere también que nuestro marco regulatorio laboral evolucione hacia uno que entregue más espacios de libertad para que empresa y trabajadores puedan acordar diversos esquemas de flexibilidad o

adaptabilidad laboral resguardando que ello no redunde en precariedad laboral. Por otra parte, re-dinamizar la inversión debe estar en el centro de la reactivación económica, y debemos desafiarnos a que se conecte con los desafíos de carbono neutralidad, economía circular y resiliencia hídrica, así como con el desarrollo económico y social de los territorios.

A pesar de que usualmente la agenda social se separa de la agenda económica, como si el crecimiento y el emprendimiento privado no fueran protagonistas del desarrollo social, incluimos en este decálogo de recuperación económica propuestas para aumentar la resiliencia de las personas, específicamente en dos dimensiones fundamentales que, por demasiado tiempo la política no ha llegado a un acuerdo: pensiones y salud.

Finalmente abordamos dos condiciones habilitantes transversales fundamentales para la recuperación económica de un país pequeño como el nuestro: un sistema tributario para el siglo XXI y la profundización de nuestra inserción al mundo a través de palancas fundamentales como son el comercio exterior de bienes y servicios y la inversión extranjera.

En definitiva, nuestro llamado es a trabajar colaborativamente para que esta crisis nos abra una ventana para activar un ciclo de crecimiento vigoroso y dinámico que al mismo tiempo profundice su sello de humanidad, sustentabilidad y resiliencia. Avanzar en estas temáticas, presentes en el decálogo, permitirá que, en el futuro, al recordar esta crisis, podamos estar orgullosos de haber aprovechado las oportunidades que se nos abrieron para ser un país más próspero y cohesionado, que se sostenga en pilares y principios que tendrán plena vigencia: seguir evolucionando hacia una sociedad libre y abierta que valoriza la iniciativa y el esfuerzo individual, así como la solidaridad y la empatía con quienes se quedan atrás.

A continuación presentamos el desarrollo de cada uno de los diez pilares del Decálogo de Recuperación Económica.

## 1. Empleabilidad e inclusión de los sectores más excluidos del trabajo (mujeres y jóvenes) y reconversión de capacidades en coherencia con la Cuarta Revolución Industrial

La crisis originada por la pandemia del Covid-19 ha tenido drásticos efectos, no solo sanitarios sino también económicos y sociales. Hemos observado una fuerte destrucción de empleos, de casi dos millones de puestos de trabajo en su peor momento que, si bien se distribuyen con cierta uniformidad entre hombres y mujeres, tiene un mayor impacto relativo en la fuerza laboral femenina y jóvenes. Por otro lado, la pandemia ha acelerado también la adopción de las tendencias de digitalización, automatización y comercio electrónico propias de la Cuarta Revolución Industrial, haciendo urgente la implementación de transformaciones digitales en las empresas y la formación de un capital humano especializado que se haga cargo de este nuevo escenario productivo. Por ello, los énfasis de las políticas públicas para la recuperación del empleo deben estar puestos en empleabilidad y reconversión laboral.

Necesitamos entonces **perfeccionar el plan de subsidios al empleo** ya implementado que sólo ha alcanzado un 40% de la meta propuesta, para lo cual, además de revisar sus exigencias y filtros, proponemos **incorporar un incentivo al empleo local** (misma comuna o comunas adyacentes), por cuanto se ha hecho evidente que el tiempo de traslado entre el hogar y el trabajo es un factor muy incidente en la calidad de vida de muchos trabajadores. Asimismo, considerando que muchos trabajadores deberán reconvertirse o capacitarse tanto para adaptarse a las nuevas formas de trabajo, como para cambiar de rubro o de sector económico, **el subsidio al empleo debe poder ser utilizado en “Contratos de Aprendizaje”** de personas que requieren capacitación o reconversión laboral, eliminando sus actuales restricciones de edad y permitiendo que aquellos que requieran reconvertirse sean beneficiarios, sin exclusiones de tramos etarios, estableciendo un número máximo de subsidios por esta vía.

Con la misma urgencia, necesitamos **orientar las herramientas de capacitación para mejorar el acceso a oportunidades laborales de las personas desempleadas, inactivas o que están en la informalidad**. Para estos efectos debemos adecuar y flexibilizar los

instrumentos del pre -contrato (para capacitar a personas antes de comenzar la relación laboral) y post-contrato (para capacitar a personas desvinculadas) para: (i) financiar con franquicia tributaria los viáticos y traslados para incentivar la asistencia a la capacitación y la alimentación; (ii) financiar con franquicia tributaria seguros de accidentes que otorguen protección a los beneficiarios; (iii) incorporar como excepción al requisito de asistencia del 75% el que el beneficiario haya encontrado trabajo durante el pre y post contrato de capacitación; (iv) financiar con franquicia tributaria el acompañamiento laboral en el pre y post contrato de capacitación; (v) que el SENCE pueda autorizar, mediante una resolución, el uso de la herramienta de pre-contrato de capacitación en oficios no necesariamente relacionados al giro de la empresa; (vi) eliminar el tope de renta en el post-contrato con el objeto de ampliar esta herramienta a más beneficiarios; y (vii) aumentar el valor hora del pre y post contrato de capacitación.

Finalmente, resulta esencial **fomentar la intermediación laboral** de personas a puestos de trabajo formales en base a competencias, conocimientos y habilidades. Para avanzar en ello se requiere modernizar el Fondo de Capacitación (FONCAP), reformulando su objetivo hacia la mejora de la empleabilidad de las personas por medio del financiamiento, total o parcial, de programas, acciones o proyectos vinculados no sólo con capacitación, sino que también con intermediación, seguimiento y acompañamiento laboral. De igual manera, se hace necesario extender el giro social de las OTEC para que sus acciones de capacitación incorporen la inserción en el mercado laboral e incorporar la intermediación laboral al pre y post contrato de capacitación a través de franquicia tributaria y a los demás programas sociales que financie el SENCE mediante FONCAP. Finalmente, es importante complementar la labor de las OMIL con las agencias privadas de intermediación laboral (APIL), ampliando el ámbito territorial de su labor de intermediación laboral a nivel regional e incluso macro-regional, reforzando su capacidad y estructura.

El éxito de estas medidas dependerá de que se implementen en forma diferenciada y descentralizada en los distintos sectores, industrias y regiones del país, pues sólo así podrán recoger la mirada, necesidades, oportunidades y capacidades de cada una ellas y adoptar soluciones efectivas. Es esencial desplegar las medidas reactivadoras desde los propios territorios en los que se espera potenciar el empleo.

## 2. Profundización de los espacios de flexibilidad y adaptabilidad laboral como punto de encuentro entre la calidad de vida de los trabajadores y la productividad de la empresa

Para una reactivación económica centrada en las personas, la recuperación del empleo será un pilar fundamental que requerirá de crecientes grados de adaptabilidad. Necesitamos, por lo tanto, políticas públicas innovadoras para dotar de más flexibilidad y adaptabilidad a nuestro sistema laboral, entendiendo la primera como una asociación dinámica entre trabajadores y empleadores que permite definir cuándo y dónde debe realizarse el trabajo, de forma que resulte beneficiosa para todos los actores involucrados: empresa, trabajadores, sus familias, los clientes y otros stakeholders. Los esquemas de flexibilidad laboral tienen impactos positivos en la calidad de vida de los trabajadores, en la compatibilidad trabajo-familia, en la satisfacción personal, en su compromiso con la empresa, en la retención y atracción de personas, en la reducción del ausentismo laboral, en la productividad de los trabajadores y en la calidad del trabajo realizado.

Por otra parte, la revolución industrial, la transformación digital y la incorporación de nuevas tecnologías de telecomunicaciones están revolucionando los procesos productivos y las formas de interacción social en el mundo, procesos que sólo se han acelerado con la pandemia. Ello impone importantes desafíos y abre oportunidades para abordar un persistente déficit de productividad. En los últimos 10 años la productividad en nuestro país prácticamente se ha estancado, lo que ha llevado a que Chile descienda en el Ranking de Competitividad Global que elabora el World Economic Forum, pasando del puesto 22 en los años 2004-2005, al puesto 33 en la actualidad.

Debemos entonces habilitar espacios de adaptabilidad no existentes en el marco laboral actual, que permitan un encuentro entre la calidad de vida de los trabajadores y la productividad de la empresa. Para ello, necesitamos **ampliar el alcance de la polifuncionalidad** establecida en el artículo 12 del Código del Trabajo para que los

trabajadores puedan desempeñarse activamente en distintos oficios y tareas, en coherencia con las nuevas oportunidades asociadas a la interface persona – tecnología y respetando los derechos de los trabajadores.

Del mismo modo, es esencial **facilitar la movilidad de los trabajadores entre distintas empresas e industrias** pues, según el Foro Económico Mundial, en materia de terminación de contrato nuestro país se encuentra entre aquellos con mayores rigideces, ocupando el lugar 112 entre 137 países. En efecto, nuestro sistema legal de indemnización por años de servicio fue creado y diseñado cuando no existía seguro de cesantía, siendo hoy altamente costoso: para los trabajadores que pierden la indemnización si quieren optar a un empleo mejor en otra empresa y para la empresa porque genera una mayor conflictividad al término de la relación laboral. Por ello se requiere un **sistema alternativo de indemnización legal por término de contrato accionable con independencia de la causal de término de la relación laboral** (incluyendo el mutuo acuerdo de las partes, la renuncia, el fallecimiento del trabajador) y con un costo que facilite la movilidad entre empresas e industrias.

Finalmente, necesitamos **ampliar las posibilidades de empleadores y trabajadores para pactar diversas alternativas de cómo organizar la jornada de trabajo en un marco de flexibilidad preestablecido** pues la actual jornada de 45 horas semanales distribuibles en no más de 6 ni en menos de 5 días es excesivamente rígida. Una alternativa es que empleadores y trabajadores puedan pactar una jornada ordinaria de trabajo mensual que no exceda las 180 horas, pero siempre con un máximo ordinario diario de, por ejemplo, 12 horas diarias. Además, establecer bolsas de horas extras que no fijen un límite máximo de 2 horas diarias, sino que, en cambio, se definan límites mensuales, semestrales o anuales, y ampliar los Pactos de Adaptabilidad del Código del Trabajo con nuevas materias y con ciertos requisitos, además de permitirlos en el ámbito individual (por ejemplo, jornadas excepcionales).

### **3. Modernización de proceso de aprobación de proyectos de inversión para que equilibre participación; estándares medio ambientales y sociales; y predictibilidad de plazos y criterios para el inversionista**

En un escenario donde la reactivación de la inversión debe ser un pilar fundamental de la recuperación económica, para permitir elevar el umbral del crecimiento potencial y la productividad de nuestra economía, resulta imperioso modernizar los procedimientos autorizatorios ambientales de la construcción, ejecución y operación de proyectos de inversión.

En efecto, la institucionalidad asociada a la aprobación ambiental de proyectos de inversión constituye el principal proceso administrativo que moviliza los flujos de capitales en el país, considerando que una gran proporción de la inversión productiva pasa por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), debiendo, por tanto, compatibilizar y equilibrar adecuadamente la protección del medio ambiente, la participación ciudadana y consulta indígena incidente, con la vocación territorial y la certeza jurídica y previsibilidad de plazos y criterios para la adopción de decisiones de inversión. No obstante, nuestra institucionalidad de evaluación ambiental dista de lograr ese equilibrio y es hoy ampliamente reconocida como un factor inhibitor de la inversión por la incerteza de plazos y criterios en las decisiones de los órganos que resuelven. A ello, se suma que el sistema actual no reconoce el dinamismo propio del desarrollo de todo proyecto de inversión, generando instrumentos de gestión ambiental estáticos y con procedimientos administrativos complejos para su actualización.

El desafío de reactivar la inversión no puede entonces abordarse sólo a través de mejoras a la gestión de los servicios públicos y de la coordinación de los procesos de aprobación de proyectos de inversión, sino que es fundamental modernizar la normativa y la institucionalidad medio ambiental vigente a través de un conjunto de cambios administrativos, reglamentarios y legales que enfrenten las principales falencias del sistema de evaluación ambiental de proyectos de inversión para reestablecer el equilibrio referido.

Para reducir los plazos de tramitación de los proyectos privados y públicos que formen parte de un catastro de reactivación y que deban ser evaluados a través de Estudios de Impacto Ambiental (EIA), bastaría con hacer extensible el inciso tercero del artículo 15 de la Ley General de Bases del Medio Ambiente (LBGMA) **que reduce a la mitad los plazos de evaluación para aquellos proyectos sujetos a EIA que deban ser implementados de manera urgente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas**, al desarrollo de proyectos que tengan por objeto la reactivación del país tras el brote del Covid-19 y que generen un impacto significativo directo en la economía y en el empleo, circunstancia que será determinada por el Director Ejecutivo del SEA, previa consulta del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Por su parte, para reducir los plazos de tramitación de proyectos evaluados a través de Declaraciones de Impacto Ambiental, es posible **extender el uso** del proceso previo de evaluación y certificación de conformidad respecto del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable y de las condiciones sobre las cuales se califique favorablemente el proyecto o actividad a través de las **Entidades Técnicas de Certificación Ambiental (ETCA)** pues, en tal caso, los proyectos deberán ser calificados en un plazo máximo de 30 días. Para ello, basta que la Superintendencia del Medio Ambiente amplíe estas certificaciones a otros componentes ambientales o incluso a tipologías específicas de proyectos a objeto que las ETCA puedan certificar proyectos de infraestructura, energía, minería o industriales, entre otras.

Para fortalecer la certeza jurídica, se requiere **estandarizar los contenidos fiscalizables de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA)**, para lo cual se debe prevenir que se dicten con exceso de información, tanto en extensión como en detalle, estableciendo que estas resoluciones sean actos administrativos terminales auto-contenidos, es decir, sin que puedan hacer referencia al procedimiento o expediente que le dio origen, estandarizando además su contenido para evitar que alteraciones menores afecten su cumplimiento.

Para **fortalecer la Ventanilla Única del SEIA**, se requiere establecer que todos los permisos o pronunciamientos de carácter ambiental y sectorial que deban emitir los organismos del Estado respecto de proyectos o actividades sometidos al SEIA, sean otorgados a través de dicho sistema, delimitando los procesos de PAC a los impactos ambientales evaluados y a las medidas de mitigación y reparación que se han propuesto. Por su parte, para incorporar el dinamismo propio de los proyectos de inversión a la RCA y disminuir el uso actual de las consultas de pertinencia, debe permitirse que los titulares puedan ajustar el proyecto en cuanto a materias técnicas o accesorias que no tienen relevancia medio ambiental. Para ello **el SEA debiera elaborar un listado de modificaciones de proyectos y actividades permitidas** que, en base a la experiencia acumulada por el propio órgano respondiendo a las respectivas consultas de pertinencia previas, establezca ex ante que no serán en ningún caso entendidas como cambios de consideración, a fin de que los titulares no deban presentar dicha consulta cada vez que deban realizar una modificación análoga.

Finalmente, para **potenciar los Acuerdos Voluntarios de Preinversión (AVP)** que gestiona actualmente la Agencia de Sostenibilidad y Cambio Climático y extender su aplicación a los proyectos de inversión que requieran ingresar al SEIA a través de un EIA, se debe permitir incorporarlos expresamente en la información que el proponente debe entregar a la autoridad ambiental y establecer que, si bien éstos no serán vinculantes para la calificación ambiental del proyecto o actividad, las observaciones formuladas en los procesos de participación ciudadana que versen sobre las medidas de compensación contenidas en dichos AVP, no serán consideradas como parte del proceso de calificación medio ambiental porque se entienden acordadas a través de un proceso de participación ciudadana temprano, abierto y transparente contemplado en los AVP. Y finalmente, establecer que los AVP queden incorporados en la RCA.

## 4. Incentivos transversales a la inversión en activos tangibles e intangibles, 4RI, I&D capital de riesgo y emprendimiento por parte de empresas en proceso de crecimiento

La inversión, especialmente la destinada a la innovación, es uno de los principales determinantes del crecimiento económico. A su vez, los incentivos tributarios transitorios, juegan un rol en generar condiciones favorables para los inversionistas pues les permiten adelantar, acelerar o incrementar sus inversiones. De esta forma, diseñar e implementar incentivos transversales a la inversión con foco en activos tangibles e intangibles, equipamiento y tecnología asociado a la cuarta revolución industrial (4RI), I&D, industria de capital de riesgo y emprendimientos de base científica y/o tecnológica (EBT) es fundamental para impulsar la recuperación económica posterior a la crisis y, en el largo plazo, elevar la productividad, competitividad y el umbral del crecimiento potencial del país, lo que nos habilitará, a su vez, para sustentar una mejor protección social.

Por otra parte, la revolución industrial, la transformación digital y la incorporación de nuevas tecnologías están revolucionando los procesos productivos, debiendo Chile adaptarse y sumarse a estos cambios mediante una mayor inversión en innovación y desarrollos tecnológicos. Esto es especialmente relevante para nuestro país al considerar el estancamiento que registra la productividad desde hace más de 20 años. Más aún, muchas de las actividades empresariales de la nueva economía no son intensivas en capital o activos físicos, sino que en activos intangibles tales como marcas comerciales, patentes de propiedad industrial por inventos o modelos de utilidad, o softwares adquiridos de terceros (no desarrollados internamente). Lo mismo ocurre al considerar que las principales inversiones de Pymes son en capital de trabajo o en otros activos intangibles. Incentivos tributarios vigentes como la depreciación instantánea sólo benefician a los sectores y empresas intensivas en equipamiento y obras civiles.

Para ello, necesitamos profundizar los incentivos tributarios a la inversión con especial foco en aquellos instrumentos que fomenten la inversión en I+D+i+e y potencien los ecosistemas de innovación y emprendimiento, a través de dispositivos transitorios compensados con la limitación o eliminación de exenciones tributarias, deducciones y regímenes especiales existentes carentes de justificación.

Algunos de estos dispositivos podrían ser **el establecimiento de una tasa de interés nominal al capital invertido** que permita descontar como gasto necesario el costo alternativo de dicha inversión, asimilando su tratamiento contable al de la deuda, a fin de incentivar la inversión permanente en empresas intensivas en financiamiento vía capital o recursos propios, o bien el establecimiento de un beneficio tributario consistente en ampliar **la depreciación instantánea a un 150%** para el caso de inversión en **activos tangibles e intangibles asociados a la modernización de la maquinaria y productos tecnológicos asociados a la industria 4.0** por un período de 24 meses. Otras alternativas son **ampliar el beneficio tributario de la Ley I+D a los aportes de capital en emprendimiento de base científica y tecnológica** así como un nuevo beneficio tributario para sus titulares consistente en la exención de impuesto por la primera venta de sus derechos sociales o acciones, o ampliar el rango de impuestos para aprovechamiento del crédito fiscal de la Ley I+D, particularmente, impuestos a la renta del trabajo y, eventualmente, IVA.

Para diversificar las alternativas de financiamiento de emprendimientos de base tecnológica, debemos profundizar la industria de capital de riesgo permitiendo a las AFP y otros inversionistas institucionales invertir en FIP locales que, a su vez, inviertan en fondos de capital de riesgo mediante la habilitación regulatoria de un **Fondo de Fondos o “Master Fund”**, y para fomentar el desarrollo del mercado de capitales no bancario, entre otras medidas, **habilitando la banca abierta o el “open banking”** para lo que se requiere que los bancos disponibilicen en API (*application programming interface*) los datos que sus clientes, en su calidad de propietarios, decidan poner a disposición de terceros oferentes de servicios financieros basados en nuevas tecnologías.

Finalmente, se debe agilizar la implementación del **Fondo Crece** que permitiría el acceso de instituciones financieras no bancarias a garantías estatales parciales para ampliar los vehículos de financiamiento para Pymes y emprendedores y, por otra parte, fortalecer y flexibilizar los programas de apoyo a Pymes financiados a través de CORFO, SERCOTEC, FOSIS e INDAP, valiéndose de las Garantías CORFO para Inversión y Capital de Trabajo (FOGAIN) cuya modificación de sus condiciones no requiere cambios legales.

## **5. Modernización del sistema de concesiones y licitaciones de obras públicas y privadas para cerrar la brecha de infraestructura física, logística y digital; estabilidad regulatoria para horizonte de largo plazo**

Las cifras de inversión en infraestructura que Chile requiere para las próximas décadas superan con creces la disponibilidad presupuestaria del Estado, por lo que necesariamente se requerirá de inversión privada. Es fundamental, entonces, aprovechar las oportunidades que ofrecen las licitaciones de obras públicas, el Fondo de Infraestructura y el sistema de concesiones del Ministerio de Obras Pública, además de impulsar la materialización del catastro de proyectos que tiene levantado la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS) del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y modernizar el Ministerio de Bienes Nacionales para garantizar una gestión eficiente de los terrenos fiscales.

Desde 1992 a 2015 se adjudicaron más de 82 proyectos, existiendo casi US 19.000 millones en inversión, repartida de manera diferenciada en obras públicas de diversa naturaleza ya sean autopistas urbanas, embalses, aeropuertos, hospitales o bien, obras de vialidad. Sin duda que esta instancia de colaboración público-privada ha permitido acortar brechas entre diferentes zonas y sectores de la población, facilitando el acceso y mejorando la calidad de vida de muchas personas. Para llegar a la meta de alcanzar niveles de bienestar similar al de países desarrollados para el año 2030, con un PIB per cápita cercano a US 30.000 dólares, resulta fundamental continuar aumentando y profundizando la inversión en infraestructura como impulso para el desarrollo social, permitiendo así una mayor integración de las personas en actividades productivas y sociales.

Para ello es imperativo modernizar los sistemas de licitación y de concesión de obras públicas, así como generar condiciones de mayor certidumbre normativa para los desarrolladores de los proyectos de inversión. Actualmente se observa un nivel de conflictividad que en nada favorece el desarrollo necesario de la infraestructura.

Se requiere **implementar el Plan de Negocios Quinquenal del Fondo de Infraestructura centrado en proyectos de vivienda, barrios cívicos, fibra óptica, desalación y transporte público**; y agilizar y optimizar la cartera de proyectos públicos de la Dirección General de Concesiones del MOP para el período 2020-2023, priorizando aquellos que tengan por objeto abordar los desafíos que tiene el país en materia de transporte y logística y resiliencia hídrica. Asimismo, es necesario identificar aquellos proyectos de privados que muestren avances en su tramitación y que podrían tener mayor impacto en el empleo e industria nacional, según el **catastro de proyectos de GPS**.

Por su parte, en base a la experiencia del DL 600, es factible **crear un mecanismo similar dirigido a inversionistas nacionales y extranjeros, que permita fijar condiciones de estabilidad normativa** en aspectos claves para proyectos como son: los derechos de agua, la planificación territorial y el uso de suelo, estabilidad tributaria y condiciones y requisitos necesarios para la obtención de permisos relevantes para el desarrollo de proyectos de inversión, como por ejemplo RCA y PAS, entre otros. Asimismo, este instrumento debiera contemplar mecanismos de resolución temprana de controversias e indemnizaciones en caso de cambio en las condiciones de estabilidad normativa pactada.

Finalmente, se requiere también **aplicar modelos contractuales ágiles y colaborativos para la gestión eficiente de los proyectos de obras públicas**, como por ejemplo la modalidad NEC (*"New Engineering and Construction Contracts"*) que corresponde a contratos tipo de uso internacional, y que, entre otras materias, establecen mecanismos colaborativos para que las partes vayan identificando y mitigando los riesgos en forma conjunta y oportuna. Otra fortaleza de los contratos NEC es que adoptan el enfoque de *partnering* o asociatividad, y al mismo tiempo imponen un fuerte énfasis en una administración de proyectos proactiva, lo que promueve un espíritu colaborativo entre las partes, para alcanzar los objetivos del proyecto en beneficio mutuo. En el mismo sentido, es posible extender la experiencia piloto desarrollada bajo el alero del Centro de Innovación para la Infraestructura del **Mecanismo de Resolución Temprana de Controversias (MRTC)** elaborado por una mesa de trabajo constituida por representantes del Ministerio de Obras Públicas (MOP), la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) y el Instituto de la Construcción, y que se asocia principalmente a obras públicas de infraestructura.

## 6. Resiliencia centrada en las personas: pensiones y salud

La crisis originada por la pandemia de COVID abre una oportunidad para avanzar hacia una mayor resiliencia de nuestros sistemas de protección social. Para lograr estos objetivos es fundamental fortalecer la resiliencia centrada en las personas, para lo cual son claves dos elementos: reformar el sistema de pensiones y mejorar el acceso y calidad de la salud, con especial foco en la integración de capacidades públicas y privadas. En efecto, los sistemas de salud y pensiones determinan la capacidad del Estado para apoyar a las personas ante situaciones críticas como la vejez y la enfermedad, y son condiciones habilitantes para que la igualdad de oportunidades sea realidad. En materia de pensiones, el escenario actual presenta importantes desafíos, debido al envejecimiento de la población y al escenario económico mundial de históricas bajas tasas de interés, que impone presiones financieras importantes. Asimismo, la cantidad de personas que contribuyen al sistema es todavía bajo (y se redujo con los retiros aprobados) y prevalecen importantes lagunas de ahorro previsional. Finalmente, la cobertura que provee el pilar solidario es insuficiente, y el sistema de capitalización individual debe mejorar aspectos de competencia, transparencia y reputación.

Se debe construir entonces un sistema de pensiones en base a varios pilares, que combine ahorro privado obligatorio y voluntario con aportes solidarios del Estado, contando así con más instrumentos para solucionar problemas y cumplir objetivos. Basadas en principios e instrumentos que congregan un amplio consenso técnico, debieran entonces **fortalecerse el pilar de capitalización individual** fortaleciendo el derecho de propiedad sobre el ahorro e incrementando gradualmente la tasa de cotización de ahorro de 10 a 16%, así como también **mejorar la transparencia, comparabilidad y competitividad de las administradoras de fondos incorporando nuevos actores y traspasando el cobro de administración desde el sueldo al saldo administrado.**

Asimismo, se debieran **robustecer el pilar solidario a través de impuestos generales para entregar con gradualidad una pensión solidaria universal que permita superar la línea de la pobreza hasta el 8° decil** de ingresos. Necesitamos incentivar el ahorro voluntario individual y colectivo, estableciendo la **adscripción automática a la cuenta de ahorro voluntario**, además de **robustecer al Consejo Consultivo Previsional** para que establezca, por ejemplo, una **Estrategia de Educación Previsional**. De la misma forma, se requiere **actualizar los parámetros de edad de jubilación y género** e implementar **incentivos a la postergación de la jubilación**, además de robustecer el acceso al mercado laboral formal, e **integrar factores ESG en las decisiones de inversión de los ahorros**.

Por su parte, en el sistema de salud necesitamos hacer frente a las listas de espera en la atención de enfermedades y procedimientos quirúrgicos que han aumentado notoriamente por causa de la pandemia de COVID, así como incrementar la resiliencia del sistema de salud en el largo plazo, considerando el impacto que estas mejoras tienen en la calidad de vida de las personas y en la gestión del sistema público de salud. Asimismo, es necesario abordar el impacto que la crisis ha tenido en la salud mental de las personas, y aclarar la clasificación y fortalecer la atención de enfermedades profesionales por salud mental.

Nuestro sistema de salud es mixto tanto a nivel de financiamiento, aseguramiento y provisión de atenciones. Por tanto, para incrementar su resiliencia, requerimos **complementar la salud pública con las capacidades del sistema privado**, con el objeto de proveer mayor cobertura en tiempo oportuno, y muy especialmente **para reducir las listas de espera permitiendo atenciones en el sistema privado financiadas con recursos públicos**. Respecto a las enfermedades profesionales por salud mental, se debe avanzar en **disminuir la brecha entre salud común y mental y precisar la calificación asociada a ésta (común o laboral)**.

## 7. Ordenamiento territorial para potenciar el desarrollo productivo sustentable de las regiones

El centralismo de nuestro Estado no ha permitido un desarrollo productivo local y sustentable con las características y herramientas propias de cada uno de los territorios y regiones que lo componen, mientras que el diseño e implementación de un proceso de descentralización gradual e inteligente es clave para el desarrollo del país y para la ejecución de proyectos de inversión. Para habilitar un nuevo círculo virtuoso de crecimiento económico sustentable y resiliente, éste debe dialogar necesariamente con los desafíos que conlleva contar con un debido ordenamiento territorial, que permita abordar la forma como la actividad productiva y los proyectos de inversión se relacionan con el territorio bajo una lógica de valor compartido y desarrollo sostenible.

Para ello, el ordenamiento territorial puede constituir una herramienta esencial en la medida que permita potenciar la inversión y fortalecer las capacidades institucionales a nivel regional y comunal, que refleje las estrategias y vocaciones territoriales de desarrollo adoptadas bajo un enfoque participativo e integrado, y que compatibilice el cuidado del medio ambiente, el uso los recursos hídricos en los distintos territorios, los derechos legítimamente adquiridos por los particulares y los intereses y aspiraciones de los habitantes del territorio. Directrices de ordenamiento territorial pueden orientar decisiones de inversión facilitando, por ejemplo, procesos de evaluación ambiental, los cuales, en múltiples ocasiones, terminan jugando un rol de ordenamiento territorial de manera indirecta. En efecto, el contar con una estrategia de ordenamiento territorial a nivel regional, a través de los diversos instrumentos de planificación, especialmente los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), que permita alcanzar un equilibrio entre las expectativas vocacionales del territorio, el desarrollo de actividades industriales que potencien la inversión y el crecimiento y las orientaciones sobre la localización de inversiones y el manejo de recursos naturales, constituye una de las medidas fundamentales no solo para el desarrollo sostenible, sino también para impulsar un proceso de recuperación económica post Covid-19 apalancado y con base en los territorios.

Es más, en la medida que cuente con la debida participación y articulación de los actores del sector público, de las empresas, de la sociedad civil y la academia y se le dé un enfoque dinámico integral, los PROT pueden constituir una herramienta de gestión eficiente y práctica para orientar la utilización del territorio a través de lineamientos estratégicos y alcanzar el desarrollo sustentable esperado a mediano plazo en nuestro país, además de conducir la toma de decisiones de acuerdo con la integridad y potencialidad del territorio.

Para aprovechar estas potencialidades, necesitamos avanzar hacia la elaboración de una **guía que permita la armonización de los PROT con la normativa e institucionalidad vigente, así como las RCA ya otorgadas a su amparo, de manera de fomentar un esquema sostenible y confiable**, que permita, por un lado, dar estabilidad a los permisos ambientales ya otorgados por la autoridad, y por el otro, estructurar un camino que permita armonizar los proyectos e iniciativas con la planificación de ordenamiento territorial. Junto a ello, es necesario que se articulen los PROT con el SEIA para evitar duplicidades asociadas a los requerimientos que exige la autoridad ambiental para la instalación de determinados proyectos.

Finalmente, dado que las regiones, especialmente de los extremos norte y sur concentran las mayores disponibilidades de propiedad fiscal sobre la superficie regional total (Arica y Parinacota: 60%, Tarapacá: 87%, Antofagasta y Atacama: 76%, Aysén: 81% y Magallanes 63%), y que las oficinas regionales del Ministerio de Bienes Nacionales carecen de las capacidades y recursos necesarios para gestionar adecuadamente estos inmuebles generando consecuencias adversas para el desarrollo de la actividad productiva y la inversión, se hace necesario modernizar el Ministerio de Bienes Nacionales, otorgándole un mandato estratégico de largo plazo que propicie el desarrollo económico y social de las regiones estableciendo mecanismos participativos de toma de decisión público-privados que garanticen una gestión eficiente de los terrenos fiscales.

## 8. Hoja de ruta para la carbono neutralidad, la economía circular y la resiliencia hídrica

El proceso de recuperación de la crisis originada por la pandemia requiere no solo implementar medidas para hacer frente a las urgencias de corto plazo, sino que también generar una recuperación con adaptabilidad que permita avanzar en construir un desarrollo económico, social y ambientalmente responsable. **Profundizar una hoja de ruta con enfoque en cambio climático, escasez hídrica y el fomento de la economía circular** es necesario para salvaguardar la prosperidad a largo plazo y un imperativo ético que debe guiar nuestra acción, teniendo el sector empresarial un rol protagónico y distintivo.

Chile cumple con siete de los nueve criterios de vulnerabilidad climática que establece el IPCC, siendo además el decimosexto país con mayor riesgo climático según el Índice de Riesgo Climático Global 2019. Asimismo, se ubica entre los 20 estados del mundo con mayor estrés hídrico -causado tanto por la incorrecta gestión de los recursos como por el cambio climático- y es la única nación latinoamericana que pasará a un estrés hídrico extremadamente alto al año 2040. A su vez, Chile ocupa el penúltimo lugar de la OCDE en gestión de residuos sólo detrás de Turquía, estando las empresas expuestas a estos riesgos climáticos, ambientales, y de mala gestión de los recursos. Las oportunidades, no obstante, son múltiples, permitiéndose el desarrollo de iniciativas y proyectos en distintos sectores productivos, así como de políticas públicas que apunten a un ciclo de desarrollo en el cual el país se beneficie de la descarbonización a nivel global, de la economía circular, de la construcción de una mayor resiliencia hídrica y de soluciones basadas en la naturaleza.

Para ello, en materia de cambio climático debemos identificar y desarrollar condiciones habilitantes para la descarbonización, impulsando al mismo tiempo la reducción de contaminantes locales a través de **la regulación de certificados de reducción de emisiones** y proveyendo **incentivos para la reforestación y el manejo de bosques**. Asimismo, debemos **impulsar una estrategia para que Chile se transforme en exportador de certificados de acciones de mitigación** de gases de efecto invernadero y **apoyar una Estrategia de Transición Justa del Plan de Retiro de Centrales a Carbón**, incorporando flexibilidad

y almacenaje al sistema eléctrico para así mantener la seguridad y costo eficiencia del suministro. También debemos proteger la biodiversidad con foco en soluciones basadas en la naturaleza, apoyar el trabajo colaborativo para los mapas de riesgo climático, e identificar nuevas oportunidades productivas y medidas de adaptación con especial foco en las zonas de puertos y urbanas. Adicionalmente, es deseable **la adopción de un plan nacional de reacondicionamiento térmico del stock de viviendas que incorporen calefacción sostenible**, por ejemplo, a través de bombas de calor operadas con electricidad, mediante financiamiento público a través de subsidio o facilidades para el otorgamiento de líneas de crédito, con cobertura similares al plan de reconstrucción de viviendas del terremoto de 2010, lo cual permitirá reducir la pobreza energética por mejor aislación y contribuirá sustantivamente a la descontaminación del aire en el centro y sur de Chile.

En cuanto a la resiliencia hídrica, necesitamos **fortalecer la institucionalidad hídrica con instancias de comunicación y coordinación a nivel nacional y en cada cuenca**; preparando el capital técnico, humano y financiero y mejorando los registros de las condiciones del recurso. Debemos también avanzar a un medio digital único de datos y monitoreo para la planificación y gestión de los recursos hídricos, así como también en la **incorporación de nuevas fuentes de agua** a través de desalación, aguas servidas tratadas, aguas grises, recarga artificial de acuíferos y aguas lluvias. Para ello, tenemos que incentivar el desarrollo de soluciones tecnológicas a través de convocatorias internacionales e impulsar una política nacional de educación en uso responsable de agua.

Finalmente, para el desarrollo de la economía circular, necesitamos **impulsar una serie de regulaciones habilitantes en los ámbitos de la gestión de los residuos, la valorización de subproductos industriales**, autorizaciones sanitarias para el transporte de subproductos, la norma de emisión de olores y normas técnicas de construcción, y **promover iniciativas** que fortalezcan las capacidades técnicas, la tecnología y procedimientos asociados al **“waste to energy” como estrategia complementaria a la de reciclaje y valorización de residuos, el uso de biogás, aumentar el uso de la madera en la construcción especialmente de vivienda social**, el uso de análisis de ciclo de vida, el desarrollo de **plataformas de datos** y de indicadores de circularidad estandarizados.

## 9. Sistema tributario que equilibre progresividad, recaudación e incentivos al ahorro y la inversión.

En una economía moderna, cada vez más interconectada y con menos fronteras físicas, políticas y administrativas, en la cual debemos, por una parte competir por la inversión y el crecimiento de empresas y emprendimientos; y por otra, lidiar con una situación fiscal más estrecha como consecuencia del inédito gasto público necesario para mitigar el impacto económico del Covid-19 y de las crecientes demandas sociales, reviste aún mayor importancia acordar las bases de un sistema tributario que tenga estabilidad en el largo plazo, pero al mismo tiempo espacios de adaptabilidad según el nivel de desarrollo y los requerimientos que este conlleva en relación a la calidad y acceso de bienes públicos. Esto toma especial relevancia en el contexto del proceso de recuperación económica que el país deberá enfrentar una vez superada la crisis sanitaria suscitada por la pandemia del Covid-19, debiendo establecerse como objetivos centrales indivisibles de una reforma tributaria: la recaudación creciente en función del nivel de desarrollo, la progresividad y los incentivos al ahorro y la inversión.

Para impulsar una mayor recaudación, corresponde **eliminar o limitar aquellas exenciones tributarias que responden a privilegios tributarios** para algunos, que son regresivas e injustas, y que han perdido su sentido original, y con igual fuerza **impulsar una mejora sustancial en la eficiencia y eficacia del gasto público, así como en su rendición de cuentas y evaluación**. Es también necesario **combatir la evasión en general, y específicamente aquella relacionada con el creciente comercio informal, tanto físico como electrónico**. Con una mirada de largo plazo, se pueden establecer objetivos de recaudación crecientes planteados en términos dinámicos en función del nivel de desarrollo del país, de modo que las tasas y base de contribuyentes que se establezcan puedan modificarse en base a metas preestablecidas de recaudación y niveles sostenibles de actividad económica.

Para que el sistema tributario tenga más progresividad, es necesario profundizar el criterio de justicia que establece que quienes tienen más ingresos tributen más. Para lo anterior, además de la eliminación de exenciones tributarias regresivas e injustas, es necesario revisar al alza la tasa de impuestos personales de los tramos medianos y altos, ampliar la base de contribuyentes para acercarse a la de la OCDE cuando tenía un nivel de desarrollo similar al de Chile, y establecer un impuesto negativo a los ingresos para los tramos más bajos, condicionado a la formalización y que sea en parte financiado por la eliminación de programas sociales mal evaluados. Este impuesto negativo al ingreso se puede dimensionar en base al IVA de una canasta de bienes y servicios básicos de los sectores más vulnerables de la población.

Para re-establecer incentivos al ahorro y la inversión, se debe acordar una hoja de ruta para, gradualmente, en un horizonte de mediano plazo cuando las necesidades de recaudación lo permitan, **hacer converger la tasa de impuesto de primera categoría –que no es otra cosa que un impuesto a la inversión- al promedio de los países de la OCDE**. Complementariamente, es necesario **establecer incentivos transversales a la inversión en innovación y emprendimiento** como los que se proponen en el pilar 4 de este Decálogo y, finalmente, **corregir barreras tributarias e incorporar incentivos a la exportación de servicios**, que representan un importante potencial de diversificación y valor agregado a nuestra matriz exportadora.

Finalmente, se debe propender hacia una mayor conciencia tributaria, pues para que los tributos cumplan adecuadamente su función, es necesario que exista un alto nivel de conocimiento respecto de las cargas que estos imponen. Para ello, se pueden implementar medidas simples como por ejemplo **explicitar el IVA en cada boleta por compra de bienes y servicios**.

## 10. Recuperación con el mundo

El sostenido crecimiento y dinamismo de la economía chilena en los 90 y principios de los 2000s se explica, entre múltiples factores, por el exitoso proceso de apertura e integración al mundo. Un nuevo ciclo de crecimiento resiliente y sustentable a partir de la profunda crisis económica y social que vivimos demanda una extensión y profundización de esa integración. Pero debemos enfrentar este desafío en un contexto donde la pandemia del Covid-19 tendrá un significativo efecto en la reconfiguración del comercio exterior, principalmente por la relocalización de las cadenas globales de valor. En efecto, las empresas han ido realineando sus cadenas de suministro globales para hacer frente a cambios en las estructuras de costos, diversificando sus cadenas de suministro en busca de mayor resiliencia y menor dependencia de lugares remotos para potenciar su regionalización. Por otra parte, en distintas partes del mundo, la globalización y el multilateralismo están desafiados. Este contexto representa grandes oportunidades para los países que se preparan, e importantes riesgos para aquellos que adormecen su vocación de integración al mundo.

Debemos entonces partir por **integrar o mejorar la coordinación de las instituciones del Estado que promuevan el comercio exterior, la inversión extranjera y la imagen de Chile**, a la luz de las necesidades de los exportadores, inversionistas, y la mayor competencia de otros países; así como un contexto que genera nuevos desafíos geopolíticos. Pero también debemos implementar una estrategia para aprovechar la relocalización de la inversión, sobre todo la norteamericana, para insertar al país en las nuevas cadenas globales y regionales de valor con el positivo efecto en la diversificación de nuestro comercio. Cabe señalar, en este aspecto, los esfuerzos que se están desarrollando a través de la Alianza del Pacífico (AP) para **avanzar en permitir la acumulación de origen entre los 4 países de la AP para sus exportaciones a Estados Unidos y otros mercados**, de manera que puedan integrar sus cadenas de valor. Por

su parte, si bien la industria de servicios explica un porcentaje muy significativo del Producto Interno Bruto de Chile (un 58,5%), en la última década las exportaciones de servicios no han logrado incrementar su participación en las exportaciones totales del país. Por ello, necesitamos también una estrategia de profundización de la exportación de servicios que levante las barreras tributarias y regulatorias que limitan su potencial.

Asimismo, es de importancia estratégica que Chile profundice su participación en instancias multilaterales y bilaterales. Para ello es imperativo **ratificar el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP)**, concluir la modernización del Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea, hacer todas las gestiones para que el Congreso Brasileiro ratifique El Acuerdo Comercial Chile - Brasil, profundizar los actuales acuerdos comerciales con la India e Indonesia y finalmente, diseñar un “Plan China”, un “Plan India” y un “Plan Indonesia” que refleje una estrategia público – privada de largo plazo del país e implementarla a través de los Consejos Empresariales Binacionales de esos países, teniendo como contraparte a la Confederación de Industrias de la India (CII) y a la Cámara de Industrias de Indonesia.

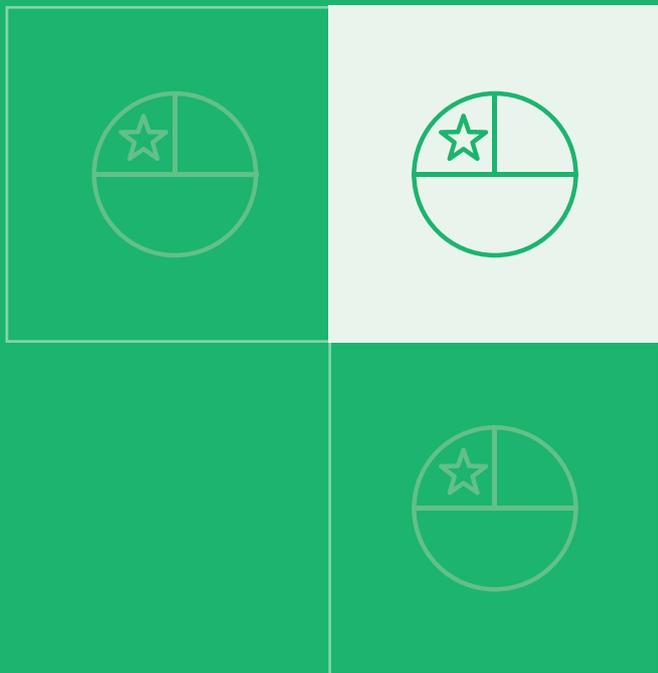
Si bien nuestro país ha mostrado que, comparativamente con otros de Latinoamérica, se encuentra en una posición de liderazgo en materia de infraestructura y logística de comercio exterior, presenta aun rezagos en relación al desempeño que logran países OCDE, existiendo por tanto amplios márgenes de crecimiento en la productividad y eficiencia. Necesitamos entonces contar con un **Plan Maestro de Largo Plazo para aeropuertos**, incorporando exigencias que promuevan la conectividad física de los terminales con las ciudades, así como la integración de áreas múltiples propósito. En los instrumentos de planificación de obras portuarias, por su parte, debemos asumir que las holguras de capacidad que se pueden lograr con más eficiencia se están agotando, lo que demandará **significativas inversiones en infraestructura portuaria, de acceso y logística**. Debemos atender también a las tendencias de la industria naviera global (por

ejemplo, el aumento del tamaño de los barcos) así como los mayores requerimientos de obras y equipamientos, para mitigar los efectos del cambio climático en la costa de nuestro país. Finalmente, es fundamental **extender y modernizar el actual sistema ferroviario con trenes, túneles y centros logísticos de distribución, en modalidad de inversión público-privada de concesión.**

Por último, es importante notar que la pandemia ha afectado fuertemente a industrias que, como **el turismo y la economía creativa**, tienen un gran potencial de enriquecer nuestra matriz exportadora. Por ello, para impulsar el turismo, el rol articulador del Estado debe tener más protagonismo para generar **alianzas entre prestadores de servicios turísticos con proveedores y aliados estratégicos vinculados a la cadena comercial turística**, como fabricantes de productos sustentables y tecnológicos. Sumado a lo anterior, **las alianzas público-privadas** entre el Estado y las pequeñas y medianas empresas dedicadas al turismo resultarán fundamental, las que, dada la profundidad de la crisis, debieran considerar la entrega de subsidios del Estado para generar un impulso para comenzar el camino de la reactivación con miras al desarrollo futuro.

Del mismo modo, relevar el valor de la cultura y de las artes dentro de nuestro país, así como la generación de ideas y el desarrollo de nuevas tecnologías en torno a ellas, puede representar un nuevo polo de desarrollo exportador. Colombia y Brasil son dos buenos ejemplos de países que llevaron adelante políticas públicas que buscaban fomentar la economía creativa. Siguiendo este camino, Chile también tiene condiciones suficientes como para avanzar en esa dirección, considerando que ya para 2016 la industria creativa aportó un 2,2% del PIB de nuestra economía, cifra que solo debería seguir aumentando. Por ello, entre otras medidas, debiéramos **profundizar en el Plan de Fomento a las Economías Creativas**, el cual tiene como objetivo hacer de esta actividad un motor de desarrollo social, cultural y económico para Chile.





# ◉ Decálogo Constitucional

## II. Decálogo Constitucional

El momento constitucional que enfrenta el país se da en un escenario complejo. A los acontecimientos de octubre de 2019, catalizadores del proceso constitucional, se suma la crisis sanitaria y económica producida por el Covid-19. Ambas coyunturas nos dan luces respecto a los anhelos y deseos de la población, pero también han dejado al descubierto las grietas existentes en nuestro pacto social, el creciente deterioro del Estado de Derecho, de la fortaleza y legitimidad de las instituciones y la degradación del diálogo y la búsqueda de acuerdos en la esfera de lo público. La estridencia y la polarización se han abierto paso y pugna por instalarse. En un contexto así, el proceso constitucional no está exento de riesgos.

Sin embargo, así como el desafío de recuperación económica presenta riesgos y oportunidades, el proceso constitucional también muestra ambas caras de la moneda. En efecto, el proceso constitucional representa una oportunidad para que, manteniendo aquellas instituciones que han favorecido el progreso del país y de las personas, de paso a la modernización de aquellas que han perdido eficacia, eficiencia y legitimidad.

Para que los riesgos se acoten y las oportunidades se desplieguen, es fundamental la activación de la academia y de la sociedad civil organizada, la que, por supuesto, incluye al mundo empresarial a través de sus instituciones representativas. Porque, en efecto, la diferencia entre los países que alcanzaron el desarrollo y aquellos que quedaron en el camino, está en una sociedad civil organizada fuerte y activa en la esfera de lo público, que sirve de contrapeso a las instituciones del Estado y de la política, lo que su vez redundaría en que éstas se desafían a evolucionar para aumentar su eficacia, fortaleza y legitimidad. Esta reflexión es especialmente pertinente cuando tantas veces en nuestro país -desde la sociedad civil, desde la empresa y desde la academia- se traspasa toda la responsabilidad del estado actual de las cosas a la política, y peor aún, se le endosa el encontrar las soluciones.

Inspirados por esta reflexión, desde SOFOFA presentamos este decálogo constitucional que busca abordar aquellas temáticas relevantes para la discusión, con énfasis en que la iniciativa privada y el emprendimiento sigan siendo pilares fundamentales en nuestra sociedad y su proyecto de desarrollo, así como en las condiciones habilitantes vinculadas con el marco institucional y regulatorio del país.

A pesar de que no existe un camino único, la evidencia demuestra, una y otra vez, que el derecho de propiedad, la responsabilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica que se encuentran presentes en el diseño institucional de los últimos 30 años, son principios que no pierden vigencia y relevancia en el contexto de cambios que vivimos. Por ello, este decálogo acentúa, entre otras cosas, la idea de mantener la autonomía del Banco Central y la exclusividad de la iniciativa presidencial sobre ciertas materias de ley. En esta misma línea, se releva la importancia de entregar certeza jurídica sobre los bienes y la propiedad, pues es una garantía de un progreso sustentable en el tiempo y condición fundante del resto todas nuestras libertades.

En la medida en que las sociedades se complejizan, aparecen nuevos temas en la agenda pública que deben ser resueltos por la autoridad. De esta manera, la discusión constitucional deberá hacerse cargo de la creciente demanda por el reconocimiento de mayores derechos sociales, económicos y culturales que se ha gestado en el país. En este marco, el llamado es a la cautela, pues la relación entre elevar estos temas a rango constitucional y la satisfacción de las demandas no es evidente, siendo más lógico dejar estas materias supeditadas al campo de acción de la política pública, sin obviar el valioso aporte que pueden realizar los privados o la sociedad civil en la provisión de dichos bienes públicos.

Las sociedades modernas requieren de Estados más complejos, por lo que es muy probable que la discusión sobre la modernización del Estado abarque gran parte de la discusión constitucional. Este decálogo presenta algunas directrices en esa dirección sosteniendo que se deben incorporar a la Constitución, entre otras materias, el derecho a la buena administración pública y modelos de gobernanza que aislen a ciertas instituciones del estado de los vaivenes de la política electoral. Además, se abre una oportunidad para avanzar en una modernización del proceso legislativo, garantizando la adecuada participación de los stakeholders en el debate prelegislativo, una mayor consideración de la evidencia y el análisis técnico, así como mecanismos de evaluación de las políticas públicas una vez implementadas.

En línea con lo anterior, el país enfrenta nuevos desafíos propios de las sociedades del siglo XXI. De esta forma, las discusiones sobre cómo lograr un desarrollo sostenible o el rol que tienen las comunidades, los pueblos originarios y los territorios en la definición de sus políticas y destino también serán relevantes, no solo durante la discusión constitucional, sino que con consecuencias duraderas para el sector privado, pues la empresa se encuentra inserta en un ecosistema que incluye al medio ambiente y sus comunidades.

En suma, este documento busca contribuir al debate constitucional, teniendo como norte el aporte del mundo empresarial, entregando directrices que permitan mayor prosperidad y avanzar hacia el anhelado desarrollo de nuestro país.

A continuación se presenta el desarrollo de cada uno de los diez pilares del Decálogo Constitucional.

## 1. Preservar la libertad de emprendimiento y asociación, fortaleciendo el principio de no discriminación entre Estado empresario y emprendimiento privado.

Uno de los presupuestos fundamentales de toda sociedad es el derecho de las personas a desplegar al máximo su creatividad, emprendimiento y capacidad de innovación. Por ello, la nueva constitución debe asegurar el derecho a emprender: toda persona debe tener la facultad de iniciar y mantener con libertad cualquier actividad por diversa que sea, garantizando, por consiguiente, la realización de labores productivas, de servicios y de comercialización de todo tipo de bienes y servicios, así como también la libertad de emprender en el ámbito de las artes, ciencia, cultura, innovación y tecnología.

Por ello, la nueva constitución debiera también **garantizar la libre asociación de las personas en todo tipo de cuerpos intermedios**, pilar clave sobre el cual se erige una sociedad civil democrática y libre, activa y vivificante, respetando todas las visiones de quienes la componen cuando éstas se den dentro de los marcos legales. Es a través de estos cuerpos intermedios que nuestra sociedad se estructura, organiza y manifiesta, siendo piezas claves dentro de ese gran andamiaje, permitiendo a las personas alcanzar objetivos que, por sí solos, no lograrían, fortaleciendo además el sentido de pertenencia a una comunidad. El Estado debe reconocerlos y ampararlos, garantizándoles autonomía para el cumplimiento de los fines específicos para los que cada uno fue constituido. Esta es esencial para que las personas puedan asociarse y agruparse de forma libre y según sus propios intereses, respetando así la diversidad que existe entre nosotros, reconocimiento y protección que no debe entenderse como contraria a la acción regulatoria del Estado en la búsqueda del bien común, sino como que es justamente en estas diferencias donde reside la verdadera riqueza de una sociedad.

Por otra parte, cuando el emprendimiento es realizado por el Estado, es importante que la nueva constitución garantice que éste la desarrolle en igualdad de condiciones, es decir, sin valerse de su condición de regulador que le confiere, a la vez, la posibilidad de establecer las reglas bajo las cuales se despliega el emprendimiento, y llevar adelante cualquier actividad bajo las reglas establecidas por sí mismo. Es esencial entonces **establecer un principio accionable de no discriminación contra los privados que impida al Estado valerse de sus privilegios regulatorios**. Exigencia de igualdad ante la ley o no discriminación que no debiera ser aplicable sólo el Estado empresario, sino que a todo el aparato estatal en el trato que brinde a la actividad empresarial –sea privada o estatal- en materia económica, pues la nueva constitución debe resguardar que no puedan adoptarse decisiones (legislativas, administrativas o de cualquier naturaleza) que importen discriminar entre sus destinatarios.

Finalmente, la nueva constitución debiera también **consagrar una directriz de excelencia técnica y de diseño de gobierno corporativo, transparencia y rendición de cuentas** para los órganos directivos de las empresas estatales, compatible con la regla anterior de igualdad de condiciones y aplicación de la legislación común.

## 2. Consagración del derecho de propiedad privada con estatuto de expropiación y principio de proporcionalidad de la limitación regulatoria justificada en su fin social.

La propiedad es un derecho fundamental consagrado en tratados internacionales de Derechos Humanos como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como en la historia constitucional chilena desde 1833. En efecto, la propiedad es una de las bases esenciales de la democracia constitucional, del funcionamiento eficiente de los mercados y del sistema jurídico de los contratos por su condición *sinequanon* para poder llevar a cabo cualquier proceso de desarrollo y crecimiento en un país.

El estatuto constitucional de la propiedad es, entonces, un elemento esencial que entrega certeza jurídica y provee reglas claras a quienes deciden emprender actividades económicas basadas en la agregación de valor, garantizando fuentes de trabajo y progreso sustentable.

Las constituciones de los países que admiramos contienen (i) una regla de reconocimiento y protección; (ii) una cláusula de limitación cuya concreción compete exclusivamente al legislador sobre la base de justificaciones de interés general que se explicitan en su texto, y, (iii) una regla de expropiación en virtud de una ley, previa compensación a valor de mercado y al contado, por el daño patrimonial efectivamente causado. **La nueva Constitución, entonces, debe mantener este núcleo normativo relacionado con la propiedad privada y agregar un principio de proporcionalidad y de no discriminación en la regulación amparada en su función social** a fin de proteger que las limitaciones y obligaciones que imponga la ley no devengan expropiatorias, garantizando que toda limitación regulatoria sea compatible con la naturaleza y función de este derecho. Además, se requiere establecer un **sistema de compensaciones ante limitaciones regulatorias de tal magnitud que desnaturalicen la esencia del derecho** y que, en definitiva, tienen el mismo efecto económico que una expropiación, con la finalidad que restricciones al dominio tendientes a satisfacer el interés de la colectividad no hagan recaer toda la carga sólo en el propietario.

Ahora bien, en particular respecto de la propiedad sobre los derechos de aprovechamiento de aguas, **la nueva constitución debe consagrar el principio de que el agua es un bien nacional de uso público** cuyo uso se realizará conforme a la ley, asegurando en forma preferente el consumo humano y la protección de los ecosistemas de las cuencas del territorio nacional, **manteniendo la posibilidad de constituir derechos de aprovechamiento que entreguen seguridad jurídica** para la realización de actividades productivas fundamentales para la economía del país y el bienestar de su población como los son la agricultura, la minería y la generación de energía eléctrica, entre otras.

### 3. Definición de un marco constitucional en materia económica: regla de responsabilidad fiscal, iniciativa exclusiva de gasto y autonomía del Banco Central de Chile.

La economía, pilar fundamental más no único ni suficiente, para alcanzar el desarrollo integral, requiere de ciertas instituciones y reglas básicas que son requisitos indispensables para dotar a nuestro sistema económico de certeza y credibilidad ante el mundo, los inversionistas y los propios ciudadanos. Entre ellas se encuentran la de endeudamiento público y responsabilidad fiscal, de la cual depende la disciplina fiscal, que a su vez es una condición esencial para una adecuada gestión macroeconómica, y la autonomía del Banco Central, para que ejerza con independencia su función exclusiva de control de la inflación.

La nueva constitución debiera **mantener** entonces una **habilitación legal específica para el endeudamiento público** y **agregar una regla de responsabilidad fiscal** con un mandato al legislador para su determinación en función de variables macroeconómicas establecidas por el Consejo Fiscal Autónomo, y en algunos casos de decisiones de endeudamiento y de gasto fiscal, debiera contemplar exigencias de quórum calificado.

Conjuntamente, es necesario también **continuar con la tradición constitucional que data de 1925 y que ha radicado en el Presidente de la República la iniciativa exclusiva legislativa en materia de gasto público**, pues no sólo permite mantener la disciplina fiscal y promover la prosperidad económica, sino también otras materias igualmente

sensibles al gasto público como la alteración de la organización administrativa del país, la seguridad social, la negociación colectiva, las remuneraciones en el sector público y la fijación de la remuneración mínima en el sector privado.

En el mismo sentido, es fundamental **mantener las atribuciones del ejecutivo y las limitaciones que tiene el legislativo de sólo aprobar o reducir gastos en la ley de presupuesto y entregar facultades acotadas para que los parlamentarios puedan modificar la distribución del presupuesto, sin afectar el nivel agregado de gasto.**

Asimismo, la nueva constitución debe asegurar, además, un debido proceso legislativo que habilite una mayor calidad técnica del Congreso como contraparte del Ejecutivo en la discusión de la ley de presupuesto.

Por otro lado, considerando que el Banco Central de Chile ha jugado un rol trascendental en el desarrollo económico del país, ejerciendo de manera autónoma su responsabilidad en el manejo de la política monetaria para el control de la inflación, velando además por el normal funcionamiento del sistema de pagos (internos y externos) que le ha permitido mantener un sistema financiero robusto y estable durante las últimas décadas, es imprescindible que la nueva **constitución fortalezca su autonomía y conserve ambos objetivos, pues son elementos centrales de la solidez y del buen manejo macroeconómico del país**, siendo solo alcanzables por un órgano independiente del gobierno central y de los demás poderes de Estado. En efecto, modificar los actuales mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) del Banco Central exponiendo, por ejemplo, a sus consejeros a mecanismos de destitución que dependan del gobierno de turno o de los legisladores, implica diezmar su autonomía afectando cuestiones esenciales de su funcionamiento. Asimismo, ampliar sus objetivos hacia metas de crecimiento económico y empleo conlleva también afectar el cumplimiento de su mandato principal de mantener la estabilidad de la inflación y del sistema financiero, garantizando el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, para ejercer su mandato y funciones con estándares técnicos e independencia del ciclo y/u objetivos político-electorales.

## 4. Sostenibilidad

El concepto de la sostenibilidad debe integrar de una forma sinérgica el medio ambiente, las comunidades y las actividades económicas que se desarrollan en el territorio. En relación la dimensión humana de la sostenibilidad, en particular de las comunidades que viven en nuestro territorio, es innegable que la cuestión de los pueblos originarios será un debate relevante en el proceso constitucional. Más que abordar el tema en toda su magnitud, es necesario establecer un **reconocimiento constitucional a los pueblos originarios, su cultura y su historia**. Adicionalmente, la nueva constitución, debe habilitar la **modernización, fortalecimiento y autonomía de la institucionalidad para que cumpla su rol con eficacia, eficiencia y visión de largo plazo**.

Por su parte, en la dimensión medio ambiental, la actual Constitución consagra en el artículo 19 N° 8 el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, precisando que es deber del Estado velar por que ese derecho no sea afectado. Nuestro país ha asumido diversos compromisos internacionales para robustecer su institucionalidad y adecuar las actividades productivas a mejores estándares ambientales, lo que ha trasuntado en la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia y el Servicio de Evaluación Ambiental, entre otros. Con todo, después de la firma del Acuerdo de París (2017), se observa una tendencia a fijar un mayor compromiso ambiental, ahora a nivel constitucional.

El proceso constituyente ofrece entonces la oportunidad de ahondar en nuestros compromisos medioambientales, **incorporando, por ejemplo, el deber del Estado de proteger el medio ambiente en el capítulo primero sobre las bases de la institucionalidad**, a fin de reforzar la importancia de vivir en un medio ambiente libre de contaminación para el adecuado despliegue de distintos proyectos de vida. **Este punto de partida debiera complementarse**, en el mismo capítulo, **con un principio rector de sostenibilidad** que acompañe a los pilares económico, ambiental y social de desarrollo, para dotar a la acción del Estado de una perspectiva de solidaridad intergeneracional que

se ocupe de las condiciones de vida de las futuras generaciones. Asimismo, podemos también **avanzar en los deberes de las personas**, de manera que no solo el Estado sea responsable de la protección del medio ambiente, y **del aparato estatal en orden a considerar los avances de la ciencia y tecnología en el diseño de las políticas públicas con foco en la protección del medio ambiente**, permitiendo mejorar la transparencia y los mecanismos de participación ciudadana.

Respecto a la garantía constitucional, la nueva constitución no debe innovar en el concepto de “*medio ambiente libre de contaminación*” en atención a que su actual consagración otorga coherencia a los instrumentos de gestión ambiental vigentes, como normas de calidad y emisión. Modificarlo a calificativos como “sano” o “saludable” no sólo incorpora un amplio campo de subjetividad, abriendo consecuentemente un camino a la conflictividad y al activismo judicial, sino que además elimina la noción de riesgo inherente a la definición de toda norma ambiental transformando su existencia a una condición binaria en la que el medio ambiente sólo puede sano o saludable o no, dependiendo de quién realiza dicha apreciación. Algunas de las consecuencias de esta incorporación de subjetividad normativa las hemos observado con la aplicación del **recurso de protección** en materia ambiental, pues su uso ha devenido en una efectiva estrategia de litigación ambiental con la finalidad de paralizar proyectos de inversión de gran envergadura. Por ello, **esta acción requiere ser precisada en cuanto a la legitimación activa**, de manera que se vincule exclusivamente a su fin original y se diferencie de la competencia de los Tribunales Ambientales.

Finalmente, igualmente complejo es la incorporación de un derecho a la naturaleza, puesto que le confiere a ésta titularidad de derechos que pueden ser ejercidos discrecionalmente por terceros, siendo entonces **fundamental que la protección ambiental se mantenga en el ámbito de los derechos de las personas**, lo cual no es óbice para que el Estado no pueda proteger a la naturaleza como tal (como lo hace actualmente), correctamente articulado con el recurso de protección ambiental, que ya incluye la posibilidad de recurrir frente a las omisiones.

## 5. Derechos sociales: consagración constitucional como objetivos o propósitos sociales y delegación en la política pública su ejecución.

La intensidad que se le otorgue al reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales tales como salud, educación y vivienda en una constitución es una materia de mucha trascendencia en la cual la ciudadanía pone altas expectativas. Sin embargo, tanto la doctrina como la experiencia comparada han demostrado que existe una amplia gama de relaciones que pueden suscitarse entre una constitución y derechos sociales, y que no existe una correlación entre su eventual consagración maximalista y la eficiencia y calidad de su prestación. Por el contrario, la mejor herramienta para su despliegue es **reconocerlos como objetivos o propósitos sociales que informen u orienten la actividad del legislador, envolviendo un claro mandato al poder político (ejecutivo y legislativo) para que precisen su exigibilidad, concreción e implementación a través de un conjunto de políticas públicas.**

En efecto, países europeos dan cuenta que se puede tener una intensa política de reconocimiento y distribución de bienes sociales, sin que exista una consagración constitucional de derechos sociales, pues la exigencia primordial para su estructuración eficaz radica en el ejercicio del parlamento y en la dictación de políticas públicas dirigidas en esa dirección. La experiencia comparada muestra entonces que el mejor estándar de prestación y efectividad de derechos sociales ha sido alcanzado a través de mandatos de optimización dirigidos al legislador que establecen objetivos específicos y directrices económicas y sociales que informan u orientan su actividad.

En contraste, la experiencia latinoamericana muestra que consagrar este tipo de derechos como derechos fundamentales accionables puede generar falsas expectativas y promover

su judicialización, liberando tensiones entre los distintos poderes del Estado. En efecto, otorgar a los jueces un poder decisivo para imponer exigencias a la capacidad del Estado para financiar la prestación de bienes públicos que escapan al control del presupuesto de la nación, termina siendo fuente de inequidades, puesto que los jueces resuelven siempre pretensiones concretas de individuos específicos que cuentan con la posibilidad de accionar contra el Estado, desconociendo el efecto general que sus decisiones provocan en el resto de las políticas sociales y en la responsabilidad fiscal, principio fundamental de la justicia horizontal e intergeneracional.

Por otra parte, la experiencia latinoamericana demuestra también que la mera consagración constitucional de derechos sociales, por sí sola, no ha resultado ser una herramienta efectiva para aumentar el bienestar social, puesto que no existe una relación necesaria y automática entre la Carta fundamental o su cambio, y la existencia de políticas sociales satisfactorias, siendo necesaria para el cumplimiento de éstos un desarrollo normativo infra-constitucional (legislador).

Por lo tanto, el foro para acordar el nivel de cumplimiento de los derechos sociales debe ser el de las políticas públicas, debiendo establecerse en la nueva constitución derechos sociales como objetivos o metas progresivas a alcanzar en un plazo determinado, que permitan orientar al legislador en su actuar, precisando la forma en que debe darse cumplimiento a los mismos y los medios para ello. Junto a ello, es necesario **que a nivel constitucional se establezcan normas, reglas o cláusulas generales de responsabilidad fiscal para asegurar la sustentabilidad financiera intergeneracional de las prestaciones sociales**. Todo gasto ocasionado a propósito de un derecho social debe estar financiado con alguna glosa presupuestaria, e incluso, debe establecerse un límite máximo como porcentaje de la Ley de Presupuesto en el que se pueda incurrir respecto de gastos no contemplados en ella.

## 6. Fortalecimiento del principio de provisión mixta pública y privada de bienes públicos y de la libertad de elección; en compatibilidad con el rol garante del Estado

El rol del Estado, de la sociedad civil y del emprendimiento privado en la provisión de bienes públicos necesarios para garantizar derechos sociales será, sin duda, otro de los temas de mayor debate en el proceso constitucional. Así, creemos importante que el nuevo texto constitucional incorpore la experiencia comparada de países desarrollados que nos indica que **la acción regulatoria y fiscalizadora del Estado se debe centrar en garantizar condiciones de calidad y acceso a una base común de bienes públicos, más que en la tipología de prestadores**. Por lo tanto, la nueva constitución debe reconocer que las prestaciones pueden ser efectuadas tanto por instituciones públicas como privadas, incluso contemplando una legítima retribución al capital invertido y al riesgo asumido, pues no hay nada en su esencia que lo haga incompatible con la provisión, debidamente regulada, de bienes sociales o públicos esenciales.

Ello se vincula necesariamente con **la libertad de elección** del titular, esto es, con la capacidad que tienen las personas de elegir el prestador de los servicios correspondientes para la satisfacción de los derechos sociales. Esta relación supone necesariamente, a su vez, el fortalecimiento de una **provisión mixta de bienes públicos –estatal, sociedad civil y emprendimiento privado- que impida la imposición a las personas que ejercen un derecho social, de un único sistema o mecanismo de satisfacción**, sino por el contrario, facilitar la existencia de diversas alternativas para satisfacer los requerimientos de bienes públicos tales como educación, salud, vivienda y espacios públicos, entre otros. Sólo el pluralismo de prestadores de bienes públicos en espacios regulados por el Estado para que prevalezca la transparencia, el buen trato y la competencia, genera un círculo virtuoso de innovación, de mejora en la calidad y en su adaptabilidad a los

diversos proyectos de vida de cada persona, en la provisión de bienes sociales. Sobre todo, en un contexto donde los sistemas híbridos de prestaciones sociales –presencial y digital –tenderán a prevalecer.

En efecto, el Estado no puede monopolizar la prestación de ciertos bienes básicos vinculados a derechos sociales, lo que no es óbice para que el fortalecimiento de esta provisión mixta requiera del rol irremplazable del Estado como garante, regulador y fiscalizador de una base común de prestaciones sociales en todo el territorio, y que cumpla con un umbral de dignidad cuya calidad mejore progresivamente según el nivel de desarrollo.

La nueva constitución, por tanto, debiera consagrar la libertad de elección y la provisión mixta en materia de derechos sociales, habilitando un espacio abierto de participación para una provisión plural siendo el proceso político el que determine la ponderación y el rol de cada uno de los participantes de este espacio, puesto que la sociedad civil y sus cuerpos intermedios son el motor de la democracia y de lo público, en tanto potencian la labor del Estado y sirven de contrapeso para garantizar la diversidad y autonomía. Finalmente, es fundamental que el debate constitucional considere la cuestión de los derechos sociales como un componente de un sistema complejo que descansa también en otros pilares fundamentales: (i) la actividad empresarial y el emprendimiento, como protagonista principal del proceso de crecimiento económico y de la generación de recursos fiscales que genera a través de la tributación, así como generador de innovaciones que nutren con nuevas soluciones la provisión de bienes públicos; (ii) un Estado moderno, descentralizado, al servicio de los ciudadanos y fiscalmente responsable para que el acceso a bienes sociales, no se logre sacrificando a las futuras generaciones; y (iii) una política moderna y al servicio del interés general para que genere leyes con sustento técnico.

## 7. Establecer los principios de eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública; de probidad y transparencia de la función pública; y de rendición de cuentas en el Estado.

La nueva constitución podría ser la oportunidad para impulsar modificaciones al funcionamiento del Estado para darle más agilidad, efectividad, eficacia y legitimidad. Para estos efectos, en el derecho comparado se ha incorporado el derecho a la buena administración pública entendido como un conjunto de principios que se articulan como una garantía a la necesidad de exigir que las decisiones del Estado sean respetuosas del procedimiento administrativo, y que también sean eficientes, eficaces y consideren debidamente las observaciones de todos los interesados. Su desarrollo comienza con su consagración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, con foco en los derechos del ciudadano, el bienestar, el bien común y el eficiente funcionamiento de las instituciones públicas. Su objetivo, entonces, es que el poder público sea un mecanismo al servicio de la sociedad y de quienes la integran, y no como una vía para servirse de ella y de sus integrantes.

Lo anterior va de la mano con el proceso democratizador a nivel mundial, con foco en la construcción de sociedades más abiertas, que exigen al sector público no solo incorporar mayores niveles de técnica en la gestión pública, sino que también fortalecer las instituciones y aumentar su transparencia, eficacia y eficiencia.

En este marco, resulta esencial **avanzar hacia un modelo de Estado inspirado en la meritocracia y el profesionalismo, en donde el aparato estatal se encuentre al servicio de los ciudadanos**. Esto debe ir acompañado de mayor transparencia y probidad en

los procesos, de mecanismos de evaluación -tanto de sus funcionarios como de sus resultados- de rendición de cuentas y de un mayor control por parte de la ciudadanía. Todo esto nos permitirá mejorar la calidad de los servicios públicos, recuperar la legitimidad de las instituciones y avanzar en el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Una futura constitución debiera entonces **consagrar el derecho a la buena administración pública**, habilitando la esquiya y necesaria modernización del Estado a través de la **incorporación de nuevos estándares de excelencia para la Administración del Estado**, integrando además las **garantías del debido proceso administrativo a los administrados** e incluyendo, por ejemplo, reglas como el silencio positivo que podrían cambiar la dinámica de la relación entre Administración y administrado.

Este desafío debe también alcanzar al **Poder Judicial**. En efecto, la nueva constitución debe fortalecer su independencia y habilitar su modernización **mejorando, entre otras materias, el sistema de nombramiento y formación de jueces, la rendición de cuentas del poder judicial y el derecho ciudadano de acceder a una justicia eficaz y oportuna**, que entre otras protecciones, asegure a los ciudadanos una efectiva protección contra los abusos del Estado. Es también necesario **reforzar el deber de los jueces de hacer estricta aplicación del derecho y de las políticas públicas establecidas por el legislador evitando en sus fallos criterios subjetivos de justicia material que soslayan disposiciones normativas**. De lo contrario, obtiene reparación solo aquel que conoce y puede valerse de las acciones judiciales o constitucionales, deteriorando consecuentemente las reglas y el propio derecho y dañando además la estructura de poderes que establece la Constitución, la política, y en definitiva, nuestro sistema democrático.

## **8. Establecer principio o estatuto de autonomía y buena gobernanza de instituciones, agencias y empresas del Estado: reguladores, fiscalizadores y prestadores de servicios.**

La Constitución distribuye el ejercicio del poder en distintos órganos, define las competencias de cada uno con precisión y establece instancias eficaces de control sobre su actuar. Bajo el marco jurídico vigente, el Estado regulador en nuestro país está compuesto por autonomías constitucionales (Banco Central); órganos con autonomía legal fuerte, colegiados (Comisión para el Mercado Financiero) o unipersonales (Fiscalía Nacional Económica), y otras entidades fiscalizadoras administrativas con autonomía débil (Superintendencias o Dirección del Trabajo). No obstante, existe un creciente acuerdo respecto de pasar hacia un modelo de agencias reguladoras y fiscalizadoras independientes, con mayor autonomía política y solidez técnica.

Y es que no hay nada más negativo para el ejercicio de la libertad de emprendimiento o de asociación de las personas que las incertezas y conflictos entre órganos del Estado o las competencias abiertas o poco acotadas de cualquiera de ellos. La nueva constitución debe incorporar, entonces, mayores niveles de precisión en estas materias, contribuyendo a una mayor certeza regulatoria, autonomía del ciclo político y profesionalización, incrementando de esta forma la confianza en los entes reguladores, como se hizo con la creación de la Comisión para el Mercado Financiero que reemplazó a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

El modelo de agencias regulatorias independientes se refiere a ciertos organismos públicos, insertos en la Administración del Estado, que disponen de una considerable autonomía frente al Gobierno y a la potestad presidencial, dado que actúan en ámbitos de trascendencia económica, política o social, donde resulta indispensable una mirada técnica y de largo plazo que trasciende al ciclo político electoral. En efecto, su principal característica desde el punto de vista de la organización es el considerable grado de autonomía que la constitución o la ley les atribuye para el desempeño de su función. Los sistemas comparados justifican este modelo de supervisión regulatoria sectorial en base a tres razones: neutralidad política, especialización técnica y eficacia.

La nueva constitución representa una oportunidad para **establecer una “regla base” o de habilitación para que las agencias del Estado que cumplen un rol regulador, fiscalizador y prestador de servicios, sean autónomas del ciclo político** y cumplan ciertos estándares de excelencia técnica, digitalización, buen servicio, gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. También debe **establecer lineamientos y mandatos precisos para que, en su actuar, garanticen imparcialidad y un debido proceso administrativo**, o para exigir que al dictar normas de carácter general incorporen evaluaciones de impacto regulatorio y espacios de participación de los interesados y/o afectados. En definitiva, el proceso constitucional debe ser una oportunidad para reforzar la autonomía y gobernanza de las agencias públicas, de manera de evitar su captura por intereses privados o político-partidistas.

## 9. Establecer un estándar para un debido proceso de formación, discusión y evaluación de leyes.

Las políticas públicas son una herramienta fundamental para promover el bienestar y desarrollo de las personas. Sin embargo, cuando no se debaten, diseñan, formulan y evalúan de manera adecuada pueden poner en peligro estos objetivos. Lo mismo ocurre cuando no se considera tempranamente en el proceso de su formulación la evidencia, el análisis experto y la opinión de los afectados. Para diseñar políticas públicas de calidad es crucial contar con un enfoque sistemático que considere evidencia y a los actores involucrados, a la vez que sea capaz de evaluar su impacto. Asimismo, su formulación no puede tener como base arbitrariedades o intuiciones de quienes ejerzan contingentemente el poder, o condicionarse excesivamente por sus convicciones ideológicas.

Chile es el penúltimo país con mayor complejidad de procesos regulatorios dentro de los países OCDE, siendo una de las causas la existencia de más de 300.000 normas, entre las que se encuentran leyes, decretos con fuerza de ley, reglamentos y otras regulaciones de rango inferior. Este entramado normativo es prueba clara de un ordenamiento jurídico que ha crecido en exceso y se ha visto afectado por la falta de institucionalidad en el diseño y revisión ex post de la normativa existente, atentando la productividad, competitividad y con ello, el desarrollo de una economía integral y sostenible.

**La nueva constitución entrega una oportunidad para habilitar un debido proceso legislativo con fortaleza institucional, establecido en base a mecanismos y reglas prestablecidas, que permita fijar tanto un estándar de actuación a los legisladores en**

términos de exigencia de mayor calidad técnica, participación ciudadana, de la sociedad civil, como una garantía a los ciudadanos. En efecto, así como en la última década el debido proceso administrativo ha tenido un especial desarrollo desde la perspectiva de los administrados a la hora de interactuar con la Administración, es el momento de, siguiendo el derecho comparado, llevar ese desarrollo a nivel de debido proceso legislativo, estableciendo exigencias para las etapas de diseño, discusión, aprobación y evaluación de las regulaciones que se establezcan, aplicando herramientas tales como test de proporcionalidad, la justificación del fin legítimo perseguido por la norma, y la necesidad del medio regulatorio empleado.

Asimismo, **la nueva constitución debiera regular el ámbito de la participación de expertos y agentes regulados, tanto en el proceso pre-legislativo, legislativo como de evaluación ex post.** Debe también establecer una orientación sobre las capacidades e instituciones necesarias en el Estado y en los legisladores para asegurar los estándares del debido proceso de formación y evaluación de leyes: **Agencia de Calidad de Políticas Públicas, Biblioteca del Congreso, Oficina de Presupuesto del Congreso y Asesoría Legislativa.**

Finalmente, **la nueva constitución debiera también consagrar una directriz obligatoria para que los legisladores –ejecutivo y legislativo- desarrollen análisis de impacto regulatorio (RIA) de los proyectos de ley,** incluyendo el estado del arte científica y la opinión de la comunidad de expertos sobre las materias objeto de la legislación, a fin de garantizar un debido proceso legislativo. Tal RIA debe someterse a la consideración de expertos, agentes regulados y organizaciones de la sociedad civil en la etapa pre-legislativa. También debe exponerse en dispositivos de participación ciudadana.

## 10. Descentralización gradual e inteligente en coherencia con la mantención de un Estado unitario.

El artículo 3° de la actual Constitución dispone que el Estado de Chile es unitario, lo que implica tanto que existe un único centro de expresión política (un Presidente de la República, un Congreso Nacional, un Poder Judicial, un Ministerio Público, entre otras) y que las autoridades nacionales monopolizan no sólo las relaciones internacionales, la defensa y la hacienda pública, sino que sectores tan diversos como la educación, el transporte, las obras públicas o la agricultura. Sin embargo, en los últimos años ha crecido la preocupación de que Chile es un país con un fuerte centralismo político, económico y administrativo, con considerables desigualdades regionales y frenos al crecimiento económico.

Creemos importante mantener la tradición constitucional que ha estructurado el carácter unitario de nuestro país, la que no debe ser obstáculo para potenciar su descentralización transfiriendo potestades a instancias más próximas a la comunidad como municipios y gobiernos regionales. En efecto, **consagrando constitucionalmente un principio de subsidiariedad “competencial” que establezca que cada función pública deba radicarse en aquel nivel donde ésta se ejerce igual o mejor, privilegiando el nivel local sobre el regional, y éste sobre el nacional**, podría llegarse a la situación en que solo aquellas funciones que no pueden ser asumidas adecuadamente por el nivel local o regional deben recaer en la competencia del gobierno central. De todas formas, se trata de un principio que debe informar la deliberación política, y que no debiese ser un principio justiciable, es decir, como mandato al legislador y a la Administración. **Este principio de subsidiariedad competencial debe también aplicarse a una preferencia por un estado digital cada vez que se crea una nueva institución o servicio del Estado**, lo que también favorece la descentralización de las decisiones.

Para avanzar en la descentralización, entonces, necesitamos no sólo definir con mayor precisión las competencias de los gobiernos sub-nacionales, estableciendo, por una parte, con rango constitucional, sus competencias esenciales, y por otra, las normas básicas para una distribución competencial conforme a los principios constitucionales, sino que también habilitar en la nueva constitución la posibilidad de que ciertos aspectos asociados a la vocación territorial y productiva de los territorios se estructuren en macro-regiones. En efecto, un esquema territorial de macro-regiones, que cuenten con una vocación territorial y productiva común de mayor escala, facilitará el avance hacia un modelo de Estado unitario descentralizado bajo esquemas de competencias constitucionales (originarias) amplias, que se materializan en estatutos especiales, distinguibles del de los estatutos de otras regiones.

La nueva constitución debe también establecer **principios de transparencia, buen gobierno y rendición de cuentas desde las autoridades sub-nacionales hacia el gobierno central y la ciudadanía**. Una descentralización inteligente y coherente con un Estado unitario no implica transitar a un modelo con autonomía tributaria y de ingresos propios de los gobiernos sub-nacionales porque ello arriesgaría un desarrollo equitativo entre territorios, pues incluso bajo esquemas macro-zonales no existirían bases económicas parejas sobre las cuales tributar, siendo necesario consagrar esquemas de solidaridad y redistribución de los ingresos entre ellas, a partir del nivel central. Sí es posible establecer instrumentos de descentralización tributaria asociados al desarrollo productivo de las regiones de manera que ese desarrollo potencie la sustentabilidad y la resiliencia social del territorio respectivo.