

REVISIÓN DE LAS AGENDAS DE PRODUCTIVIDAD

RECOMENDACIONES

COMISIÓN NACIONAL
DE PRODUCTIVIDAD
ENERO 2020

RECOMENDACIONES

Recomendaciones de Medidas Generales

1. Concordar una estrategia pro-productividad a nivel nacional con enfoque en el largo plazo, que marque las directrices y lineamientos a seguir en las áreas que afectan la productividad.
2. Presentar un Proyecto de Ley que establezca que las leyes y programas del Gobierno, en su etapa de aprobación, contengan una evaluación anticipada (ex-ante) de los probables efectos sobre la productividad de la iniciativa. Ésta debería definir indicadores y una línea base que permita verificar y evaluar el impacto efectivo del proyecto una vez implementado (ex-post).
3. Centralizar en una agencia independiente la coordinación del proceso de seguimiento, evaluación y medición de las principales medidas pro-productividad implementadas.
4. Implementar de forma expedita un “Protocolo” de uso de datos públicos por parte de los distintos Ministerios y servicios del Estado, que permita compartir la información disponible para fines de estudios, evaluación, mediciones de impacto, y diseño de políticas públicas.

Además, se recomienda legislar para que los datos obtenidos con recursos públicos sean públicos, por cierto, resguardando la confidencialidad de la información y protección de datos personales, en conformidad a las leyes vigentes. Esto ayudará a tener debates más informados sobre políticas públicas y

además potenciará la investigación en nuestros centros de estudios.

5. Instruir a los servicios del Estado, identificar y reportar, a través de mecanismos de transparencia activa, indicadores claves que permitan evaluar el impacto sobre la productividad de dichos servicios y de su evolución en el tiempo. Aprovechando los avances tecnológicos dichos indicadores deben hacerse públicos en tiempo real y de manera sistemática. Esta medida puede iniciarse con servicios y procesos críticos, para luego extenderse como práctica en todo el Estado.
6. Sistematizar un proceso de revisión regulatoria a nivel sectorial que permita actualizar la normativa en función de su eficacia y eficiencia en sectores claves de la economía. Este proceso de revisión regulatoria debe ir acompañado de un esfuerzo en paralelo de simplificación de trámites.
7. Instaurar un proceso de participación ciudadana que permita a las personas identificar problemas de productividad, a nivel de barrio, empresa o país, junto con propuestas concretas para solucionarlos.

Recomendaciones de Medidas Específicas

1. Perfeccionar el Régimen de Gobiernos Corporativos de las Empresas del Estado y de aquellas en que el Estado tenga participación

El Estado es dueño o accionista de un número importante de empresas, las que a su vez cubren sectores vitales para el país, como la infraestructura portuaria, empresas sanitarias,

transporte terrestre urbano e interurbano, y servicios en sectores productivos como la minería y la agricultura, entre otras. Éstas se encuentran reguladas por una densa legislación, en la que dominan las leyes que crearon cada una de las principales empresas por sobre las normas de carácter general.

Un avance en materia de gobiernos corporativos de Empresas Públicas ha sido la creación del Sistema de Empresas Públicas (SEP), por medio de un Comité CORFO, para velar por una gestión eficiente y transparente de las empresas que administra. Sin embargo, el SEP posee restricciones de diseño institucional y no cuenta con miembros independientes al Poder Ejecutivo, entre otras limitaciones.

Recomendaciones:

- Adecuar la nueva regulación a los estándares internacionales, especialmente a las Guías de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas (2015) de la OCDE. Estas guías se basan en aplicar a las empresas públicas, de forma análoga, las normas diseñadas para las empresas privadas.
- Eso implica, entre otras cosas: la creación de un servicio descentralizado, profesional y especializado (Consejo Superior de Empresas Públicas) integrado por miembros no solo designados por el ejecutivo, sino también por miembros que tengan la calidad de independientes, que permita fortalecer los gobiernos corporativos de las empresas, aumentar la transparencia y mejorar la calidad de la gestión y supervisión de las mismas; y en aras de una mayor independencia, que los directorios de las empresas públicas, no sean integrados por Ministros, ni representantes de gremios empresariales.

2. Agilización del proceso de administración de bienes fiscales realizado por el Ministerio de Bienes Nacionales

El proceso de administración de los bienes fiscales necesario para el desarrollo de proyectos (concesiones y transferencias), puede resultar lento y complejo. Esto es así, en buena parte, debido a la ausencia de criterios técnicos para determinar el valor comercial de los bienes, y la falta de criterios objetivos para la definición de terrenos a licitar.

El 50% del territorio continental es propiedad del Estado, cifra que alcanza hasta el 80% en las regiones del norte. Muchos de estos terrenos tienen potencial para desarrollar proyectos productivos, inmobiliarios, turísticos, o de conservación. Especial mención merecen los proyectos de energías renovables en el norte del país, donde los terrenos se ubican en zonas de alto potencial para la generación de energía solar. Así, una buena administración del territorio fiscal puede ser un impulso importante para el emprendimiento y una fuente de empleo e inversión para las regiones del país; mientras que una administración deficiente, además del perjuicio económico al Estado, puede constituir un freno al desarrollo económico regional y nacional.

Es importante destacar que la competencia del Ministerio de Bienes Nacionales se limita a la adquisición, administración y disposición de los bienes del Estado o fiscales. En este sentido, los procesos de concesiones y transferencias no deben ser condicionados por permisos o autorizaciones de otras agencias. Recalamos que esta facultad es independiente de la obligación del solicitante de obtener todos los permisos o autorizaciones que, conforme a las legislaciones pertinentes, sean necesarias para el desarrollo de los proyectos y que deben ser otorgadas por los organismos competentes.

Recomendaciones:

- Promover que el Ministerio de Bienes Nacionales priorice en su gestión el impacto sobre la inversión y el desarrollo productivo.
- Mejorar los procedimientos de determinación del valor comercial de los terrenos que fija la Comisión Especial de Enajenaciones para garantizar que sean expeditos, y en base a criterios técnicos, objetivos y transparentes. Por ejemplo, establecer como principio que dicho valor se determine en base a tres expertos independientes.
- Hacer seguimiento a las modificaciones actualmente en proceso de ser introducidas por el Ministerio de Bienes Nacionales, a la Comisión Especial de Enajenaciones, en relación a su integración, funcionamiento y cumplimiento de los plazos establecidos para la frecuencia de sus sesiones.

3. Agilizar el proceso de revisión para otorgar permisos por parte de la Dirección General de Aguas (DGA)

Los proyectos hidroeléctricos, embalses, acueductos y tranques de relaves requieren una autorización especial ante la DGA (permiso de obras mayores). La DGA debe otorgar la recepción definitiva de la obra una vez aprobado el proyecto, proceso que tarda en promedio 3 años, y puede extenderse hasta por 5 años.

Destacamos que en 2015 se dictó el Decreto MOP N° 50 el cual avanzó en el establecimiento y clarificación de los requisitos de calidad que deben cumplir los proyectos para su admisibilidad. Asimismo, la actual administración, de manera temporal, inyectó recursos para aumentar la dotación del personal a cargo de la recepción de las obras con el objetivo de reducir los tiempos involucrados en el proceso de revisión.

Recomendaciones:

- Autorizar que revisores independientes acreditados por la DGA realicen una pre-evaluación de los proyectos, a costo del solicitante, con el objetivo de reducir permanentemente los tiempos involucrados en el proceso de revisión.

4. Definición de criterios para el emplazamiento de industrias y obtención del permiso de calificación industrial

Existe un problema de incoherencia regulatoria, duplicidad y diferencias respecto del permiso de calificación industrial. Este permiso está regulado en la Ordenanza de Urbanismo y Construcción (OGUC) dictado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que establece que los establecimientos industriales o de bodegaje deberán ser calificados por los SEREMI de Salud respectiva como peligrosos, contaminantes, molestos o inofensivos, categorías todas cuya definición es poco clara.

Asimismo, la calificación constituye un pronunciamiento sectorial ambiental al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La definición y calificación de la industria en conformidad a las categorías de la Ordenanza no son coherentes con la normativa ambiental aplicable, produciéndose un conflicto normativo que afecta el desarrollo en especial de los grandes proyectos que deben someterse al SEIA.

Recomendaciones:

- Eximir a los proyectos que deben someterse al SEIA del pronunciamiento de la calificación industrial a que se refiere la Ordenanza, para evitar la duplicidad de evaluaciones.
- Para los casos de establecimientos que no deben someterse al SEIA, unificar los criterios de calificación

que deben impartir las autoridades de Salud con la normativa ambiental aplicable.

- En ambos casos implementar estas medidas a través de una solución de tipo legal definitiva.

5. Agilizar y mejorar el proceso de otorgamiento de autorizaciones sanitarias y unificar los criterios de inspecciones sanitarias realizadas por los SEREMI de Salud

El otorgamiento de permisos sanitarios para la fabricación, uso, disposición, almacenamiento y rotulación de alimentos, así como el otorgamiento de otros permisos sanitarios, es lento y complejo. Esto es así producto de los tiempos requeridos y la falta de conocimiento, en especial por parte de las PYMES, en relación de los requisitos y los distintos trámites que se deben realizar. Esto incide en el desarrollo de su actividad empresarial, pues dichos permisos son necesarios para obtener la patente comercial. También existe discrecionalidad y falta de criterios objetivos por parte de los SEREMIs de Salud en las inspecciones que realizan para efectos de otorgar permisos, lo que genera incertidumbre en especial a las PYMES.

Recomendaciones:

- Objetivar, a través de normativa impartida por el Ministerio de Salud, los criterios usados por los SEREMI de Salud para otorgar permisos sanitarios y en su labor de fiscalización.
- Publicar los estándares y pronunciamientos de los SEREMI de Salud al momento de evaluar los requisitos necesarios para otorgar permisos sanitarios, con el fin de unificar criterios y generar precedentes al que los solicitantes se puedan atener.

- Acelerar la puesta en marcha de la iniciativa “Escritorio Empresas” cuyo objetivo es integrar en una plataforma la información, trámites y servicios para PYMEs, incluyendo entre otros, la información sobre permisos sanitarios.

6. Fomentar la adaptabilidad de la contratación laboral para estudiantes

La jornada ordinaria contenida en el Código del Trabajo, y establecida para la generalidad de los trabajadores, incluido aquellos a tiempo parcial, no se ajusta a los requerimientos de los estudiantes. Esto contribuye a que la participación laboral de los jóvenes sea baja. De hecho, sólo la cuarta parte de los jóvenes entre 15 y 24 años que estudia también trabaja. De ahí, que los estudiantes requieren horarios flexibles por horas, en particular, que permitan jornadas discontinuas dentro de un mismo día, y variables por semana, a fin de ajustar sus requerimientos laborales a sus calendarios académicos.

Recomendaciones:

- Permitir que los contratos de trabajo de los estudiantes puedan efectuarse por hora, con jornada diaria discontinua y con horario variable semanal, mientras no excedan las 30 horas semanales.

7. Mejorar la legislación de Migración y Extranjería, incorporando medidas para fomentar la atracción de conocimiento y capital humano

Actualmente el principal instrumento regulatorio sobre migración es el Decreto Ley 1.094 de 1975. Este marco regulatorio constituye la legislación migratoria más antigua de Sudamérica, manteniendo una mirada proteccionista y temerosa. Chile no ha sido destino tradicional de las grandes

corrientes migratorias, tras alcanzar un máximo histórico de 4,1% de población extranjera en el censo de 1907, las cifras bajaron progresivamente hasta un mínimo de 0,75% en la medición de 1982. Desde el retorno a la democracia, la migración se ha vuelto un fenómeno de importancia creciente. Los censos a partir de 1992, mostraron incrementos importantes, alcanzando un 2% en el año 2012.

Algunas debilidades de la legislación actual dicen relación con la carencia de principios orientadores, derechos y deberes, categorías migratorias insuficientes, institucionalidad débil, deficiencias en revalidación de títulos técnicos y profesionales, límite del Código del Trabajo de trabajadores extranjeros en las empresas, y la falta de incentivos para la atracción de conocimiento y capital humano especializado.

Recomendaciones:

- Actualizar la legislación sobre migración y extranjería con el objetivo de convocar a los inmigrantes, en razón de los beneficios que el fenómeno de la migración implica para el país, con especial énfasis, en atracción de capital humano calificado, la innovación y su aporte a la diversidad cultural.
- Establecer las características que deberá cumplir la Política de Migración introduciendo incentivos para la atracción de conocimiento y capital humano avanzado; definir nuevas visas y categorías migratorias; facilitar el reconocimiento de títulos técnicos y profesionales; eliminar la limitación del Código del Trabajo para la contratación de extranjeros; y flexibilizar la restricción de ser ciudadano para ingresar a la Administración del Estado.

8. Actualizar la modalidad del Teletrabajo

La Ley N° 19.759 introdujo el reconocimiento expreso y específico del teletrabajo en la legislación nacional. El artículo 22 reconoce la figura del trabajo desde el propio hogar o desde un lugar libremente elegido, limitándose a establecer que el personal afecto a esta modalidad de contratación se encuentra excluido de la limitación de la jornada. De igual forma, quedan excluidos de la limitación de jornada, los trabajadores contratados para que presten sus servicios preferentemente fuera del lugar o sitio de funcionamiento de la empresa, mediante la utilización de medios informáticos o de telecomunicaciones.

Sin embargo, el teletrabajo no ha tenido la aplicación esperada. La discusión que actualmente se mantiene es que la regulación solo reconoce que esta modalidad queda excluida de la limitación de la jornada ordinaria de trabajo, sin hacerse cargo de aspectos tales como la especificación de los tipos de contratos, cantidad de horas de trabajo, problemas de higiene y prevención de riesgos y accidentes laborales, entre otros.

Recomendaciones:

- Promover la modalidad de teletrabajo aclarando los aspectos que hoy día limitan su aplicación de manera coherente a las características de este tipo de empleo.

9. Adaptar la regulación a las nuevas tecnologías

Los avances tecnológicos, tanto en el pasado como ahora, han significado una mejora continua en la calidad de vida de las personas. Adaptarse a estas ha significado cambios que a veces no son fáciles en el corto plazo, pero necesarios en el mediano y largo plazo.

En muchas situaciones, las regulaciones están diseñadas respecto a la tecnología que existía al momento de implementarse. A medida que avanza la tecnología, la regulación existente no permite aprovechar al máximo las oportunidades que ésta ofrece.

Un ejemplo es la obligación del trabajador que trabaja en terreno o en “movimiento” de tener que firmar un libro de asistencia en la oficina del empleador. Antes, dicho mecanismo de asistencia era clave para verificar el cumplimiento de las horas trabajadas, y firmar un libro físicamente era considerada la única opción. Con las nuevas tecnologías hoy se podría hacer lo mismo vía teléfonos móviles. Esto no solo implicaría menos horas de desplazamiento, pues el trabajador podría iniciar su jornada visitando directamente al cliente y después ir a la oficina, sino también una mejor calidad de vida del trabajador, lo que evidentemente es una mejora de bienestar.

Es necesario analizar el impacto de las nuevas tecnologías en la regulación laboral, ambiental y tributaria en Chile, y como ésta se podría adaptar para facilitar las posibilidades de estas nuevas tecnologías en aras de mejorar la productividad de los trabajadores y su calidad de vida.

Recomendaciones:

- Converger hacia las mejores prácticas internacionales con estándares OCDE para adecuar las regulaciones en razón de los avances continuos de las nuevas tecnologías.

10. Modernizar el Sistema Notarial y Registral

Distintos sectores han planteado introducir modificaciones al sistema notarial y registral, con el objetivo de introducir un mayor dinamismo y eficiencia al sistema, así como la reducción

de costos y tiempos asociados, sin por ello perder la seguridad jurídica que inspiró su regulación.

Recomendaciones:

- Aumentar la cobertura y competencia en el sistema notarial, tanto desde el punto de vista de la incorporación de nuevas notarías, como de los cupos y requisitos que se deben cumplir para acceder al cargo de notario.
- Ampliar y masificar el uso de la tecnología para la modernización y eficiencia de los servicios prestados por conservadores y notarios.
- Revisar la lista de documentos y acciones a los que se les exige la suscripción de firma o presencia notarial, con el fin de reducirlos.
- Implementar el sistema de “Folio Real” para la ordenación y constancia de la individualización e historia jurídica completa de cada bien raíz en un único instrumento. Este sistema permitiría la ordenación de los títulos de la propiedad de acuerdo con el inmueble, facilitando los estudios de los antecedentes de ellas, en contraposición al “folio personal” de uso actual, que los ubica únicamente de acuerdo a las transferencias que se efectúan sobre dicho bien raíz.

11. Promover el uso de la firma electrónica avanzada y la digitalización documentaria

A pesar de que los avances en la tecnología han disminuido los costos asociados a la certificación de firmas electrónicas avanzadas, su uso no se ha masificado. Asimismo, y dado que esta materia se encuentra regulada en la ley N° 19.799 del año 2002 sobre documentos electrónicos y firma electrónica, su contenido no responde a los avances tecnológicos actuales.

Dentro de los principales beneficios de esta herramienta destacan entre otros: la mayor seguridad y certeza de quién y cuándo se firmó un documento; baja probabilidad de que el documento o la firma se altere o falsifique; menores costos (notaría, papel, almacenamiento, burocracia, traslado, tiempos); funciona en todo momento del día y de manera inmediata.

Recomendaciones:

- Establecer que en los casos en que una norma requiera que las firmas estén autorizadas ante notario dicho trámite se entienda cumplido también cuando el acto conste en un documento electrónico suscrito con firma electrónica avanzada y sellado de tiempo.
- Autorizar la suscripción de letras de cambio y pagarés a través de firma electrónica avanzada, no perdiendo el documento su mérito ejecutivo.
- Permitir que el documento electrónico suscrito mediante firma electrónica sea admisible en toda clase de procedimiento, contencioso y no contencioso, sea en sede judicial o administrativa y que los documentos electrónicos suscritos con firma electrónica tengan igual mérito probatorio que los que consten en papel.
- Valoramos la creación de la Agenda Digital 2020, y en concreto apoyamos la implementación de la medida relativa a impulsar la masificación de la firma electrónica para dar certeza jurídica sobre la validez de los actos y contratos celebrados a través de medios digitales.

12. Promover el uso de medios digitales para efectos de facilitar las publicaciones exigidas por la ley

Para cumplir los requisitos legales se exige que la publicación de los actos se realice en diarios o periódicos de circulación nacional, regional, o local, lo que se entiende como medios impresos. Así, la legislación impide que en materia de publicaciones la ciudadanía se beneficie del desarrollo de internet y otros medios de comunicación electrónicos –que permitan el ahorro en tiempo y costos.

Recomendaciones:

- Se recomienda que el mandato legal de publicar ciertos actos en determinados diarios o periódicos de circulación nacional, regional o local se pueda cumplir mediante la inclusión de dicha publicación en medios electrónicos.

13. Fomentar la Exportación de Servicios

Actualmente el Decreto Ley N° 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, establece que estarán exentos del Impuesto al Valor Agregado los ingresos percibidos por la prestación de servicios a personas sin domicilio, ni residencia en Chile, siempre que el Servicio Nacional de Aduanas califique dichos servicios como exportación.

El Servicio Nacional de Aduanas, a través de la Resolución Exenta N° 2511, de 2007, establece los requisitos que deben cumplir los servicios para ser calificados como exportación, estableciendo que dichos servicios deben ser realizados en Chile y prestados a personas sin domicilio ni residencia en el país, lo que excluye de la definición a los mismos servicios que son prestados en el extranjero.

Se valora que existe una mesa de trabajo público-privada liderada por el Ministerio de Hacienda que se encuentra elaborando propuestas que incluyen estos temas.

Recomendaciones:

- Ampliar la definición de exportación para que se consideren servicios exportados los que prestan chilenos en el extranjero, asimilándolos a los prestados en el país, de modo que tengan derecho a la devolución de IVA a las exportaciones.
- En general, evaluar medidas que tiendan a igualar el trato tributario de las exportaciones de servicios con las de bienes.

14. Fomentar la competencia en el mercado de transporte marítimo nacional

El transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros y de carga, entre distintos puntos del territorio nacional (cabotaje marítimo) se encuentra reservado a naves de bandera nacional. De ahí, que mientras durante los últimos 25 años la carga internacional por vía marítima pasó de 20 a 63 millones de toneladas, la carga doméstica lo hizo sólo entre 8 y 14 millones.

Esta protección legal impide la competencia de proveedores extranjeros, lo que eleva los costos del transporte de carga nacional.

Recomendaciones:

- Levantar la restricción legal que prohíbe el cabotaje marítimo realizado por naves extranjeras.
- Igualar el tratamiento tributario para naves extranjeras respecto de las naves nacionales.