



Comisión
Nacional de
Productividad

TECNOLOGÍAS DISRUPTIVAS: REGULACIÓN DE PLATAFORMAS DIGITALES

RESUMEN EJECUTIVO

COMISIÓN NACIONAL
DE PRODUCTIVIDAD
NOVIEMBRE 2019

Resumen Ejecutivo

Introducción

La irrupción de las nuevas tecnologías digitales y telecomunicaciones de los últimos años han generado una serie de transformaciones, no sólo en el plano tecnológico, sino que en lo social, cultural y económico también. Actualmente las redes sociales y las diferentes plataformas emergen como soportes móviles donde los vínculos exceden el carácter local y permiten la comunicación instantánea con el mundo, personas, bienes y servicios, desplegándose un nuevo escenario social con sus múltiples desafíos. Son estos cambios sociales y culturales los que permiten identificar esta situación como revolucionaria, un punto de inflexión histórica que es necesario analizar y así abordar los desafíos para promover el mejor uso de estas plataformas tecnológicas como mecanismos para aumentar la productividad y el bienestar de las personas.

La Revolución Industrial del Siglo XIX dará el puntapié al raudal de innovaciones que han definido los últimos 200 años, modificando e influenciando todos los aspectos de la vida cotidiana. Este acontecimiento significó la transición desde procesos de manufactura manual basado en una economía agrícola y comercial hacia una economía basada en la industria con procesos mecánicos. Entre los cambios más notorios está el aumento sin precedentes del ingreso per cápita y renta, las transformaciones demográficas, el surgimiento de nuevas clases sociales, los cambios en el empleo, la transición hacia una sociedad de consumo, el advenimiento del sistema de patentes y el establecimiento de nuevos paradigmas ideológicos y políticos. Esta revolución (en torno al motor a vapor 1780 – 1840) generó una nueva

ola de descubrimientos e inventos¹: la revolución alrededor del ferrocarril y la producción en masa (1840-1890), la revolución de la electricidad (1890-1940), la revolución de la electrónica y los microprocesadores (1940-1980), culminando con la actual revolución en torno a las telecomunicaciones. Cada uno de estos eventos han generado una masa de descubrimientos, innovaciones y aplicaciones tecnológicas que simultáneamente han modificado la sociedad y el mercado, y con ello la regulación y el rol del Estado.

Se reconocen dos formas de crecimiento vinculado al avance de la tecnología. En la primera, los líderes innovan en nuevas tecnologías que desplazan la frontera de lo posible, y las empresas emprendedoras encuentran usos comerciales a dichos avances. Ejemplos de esto son la Inglaterra de principios del Siglo XIX, Alemania y Estados Unidos a fines del Siglo XIX, Estados Unidos durante todo el Siglo XX y XXI. En la segunda, quienes adopten dichas innovaciones en su economía y cierran la brecha tecnológica con los líderes en la frontera, avanzarán incluso con tasas de crecimiento mayores a la de los propios innovadores. Ejemplos de esto son Japón, Corea del Sur, y más recientemente China. Así, el crecimiento de los países en vías del desarrollo depende en parte de la velocidad de difusión de la tecnología. Por lo tanto, la capacidad de absorción resulta tan importante como la capacidad de innovación en los líderes. En este sentido, la revolución de las tecnologías digitales y telecomunicaciones no es distinta. Sólo en América Latina y el Caribe se han duplicado los usuarios de internet en un período de 12 años (54,4% de penetración

¹ La innovación en diversas áreas hace que varias tecnologías se hagan rentable de manera simultánea, ya sea porque maduran en conjunto, o bien porque se retroalimentan mutuamente (Kondratiev, 1925; Schumpeter, 1942).

en 2015²), y en Chile existen los mejores números de acceso y penetración de internet en la región.

Los avances en telecomunicaciones y las tecnologías de la información implican la difusión en sus usos productivos y comerciales. Esto incluye los dispositivos electrónicos, cobertura de redes y georreferenciación, avances financieros en medios de pago, y avances en comercio electrónico, dando origen, en la última década, a un conjunto de innovaciones marcadas por el despliegue y la incorporación de la tecnología digital. Una consecuencia importante ha sido el desprendimiento de la forma presencial o material en la producción, provisión y comercialización de bienes y servicios: como, por ejemplo, los periódicos y la televisión, la música, los libros digitales y la publicidad, las plataformas de alojamiento y transporte, las redes sociales, la banca, y otros (Eaves. 2017).

Adicionalmente, la digitalización ha permitido satisfacer con mayor eficiencia y rapidez las necesidades de organizaciones y personas, forzando a su vez a proveedores tradicionales y a sus trabajadores a actualizarse para permanecer vigentes. Parte fundamental de todo este proceso de difusión, es la regulación que norme el uso de las nuevas tecnologías en los países que los adoptan. El propósito es conducir estos procesos a cerrar brechas, y la experiencia histórica del cambio tecnológico muestra que la prohibición vía regulación no es el camino a seguir. El rol del Estado y las políticas públicas es encausar las transiciones tecnológicas, protegiendo a los usuarios, facilitando una competencia justa, modernizando los procesos tributarios y utilizando datos para regular a favor de estos objetivos.

Sin embargo, los estados se han visto afectados en al menos dos dimensiones. Primero, la normativa general (por ejemplo, laboral o

tributaria) y la regulación sectorial (por ejemplo, a la banca o medios) se ve tensionada por las nuevas formas de producción, relacionamiento y comercialización, las que ocasionalmente entran en zonas grises respecto de la normativa vigente, o incluso en explícita contradicción. Así, la **regulación de la tecnología** se ha vuelto un desafío mayor a nivel mundial, del que Chile no está exento. Segundo, incluso en los espacios donde la normativa es aplicable, el Gobierno y sus agencias se han visto desbordados por la explosión digital, llevando a un límite su capacidad de fiscalizar a sectores nacientes y a sus nuevos agentes. Ante este nuevo escenario, los entes fiscalizadores requieren entender y en muchos casos adoptar los mismos avances tecnológicos de las empresas que deben fiscalizar para poder conducirse con eficiencia. Así, la **tecnología de la regulación** se ha vuelto otro desafío mayor a nivel mundial.

Chile hacia una Economía Digital

La productividad es un desafío permanente para la política económica en Chile, y las ganancias en bienestar dependen de su crecimiento. Para esto, el cambio tecnológico es un determinante fundamental, y en las últimas décadas, ha estado fuertemente vinculado a la digitalización y avances en la infraestructura de telecomunicaciones. Éstas han generado grandes disrupciones tanto dentro de las empresas como fuera de éstas. Dentro de las organizaciones, las estructuras se reorganizan modificando no sólo las funciones, sino que también sustituyendo trabajo por capital. De hecho, industrias tradicionales como la agricultura, la minería y la construcción están siendo remecidas por disrupciones digitales a través de la automatización de procesos y el internet de las cosas.³ Fuera de las organizaciones, la mayor competencia presiona a actores tradicionales pudiendo llegar, incluso, a dejar sus modelos de negocios obsoletos.

² Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), World Telecommunications/ICT Indicators database (2016).

³ El internet de las cosas (*internet of things*, conocido como IoT por su abreviación en inglés) se refiere a la interconexión digital de objetos cotidianos con Internet.

Si bien Chile es el país mejor preparado de América Latina para la transformación digital, ubicado en el lugar 38 a nivel mundial (WEF, 2016), nuestra institucionalidad e infraestructura no está a la altura del desafío. De hecho, si Chile traficara hoy la cantidad de datos promedio de la OCDE, la red de transporte colapsaría (Subtel, 2018). La infraestructura digital desplegada actualmente es insuficiente en redes fijas (alta velocidad), deficiente para efectos de resiliencia, y muchas redes de fibra óptica perdieron garantía operacional (obsoletas).

La viabilidad y la propia existencia de la economía digital dependen del acceso a internet, y, por lo tanto, de la gobernanza de la infraestructura digital para este acceso. Esta infraestructura (o ecosistema digital) se compone de tres capas. La primera corresponde a la infraestructura pasiva, que corresponde a la estructura física que sustenta las telecomunicaciones a través de ductos, caminos, azoteas, torres; es el transporte de las redes de telecomunicaciones⁴. En esta capa Chile tiene una institucionalidad dispersa, sin que el Estado tenga un organismo que centralice o coordine las acciones y regulaciones en cada una de las instalaciones.

La segunda capa corresponde a la infraestructura activa, que otorga conectividad y servicios de telecomunicaciones a los usuarios a través de la infraestructura pasiva, como los nodos que permiten la telefonía móvil y fija e internet. A diferencia de la capa anterior, su fin primario es de telecomunicaciones. La Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel), organismo encargado de la aplicación y control de la Ley

⁴ La red de transporte de telecomunicaciones en Chile se compone principalmente de tres partes. En primer lugar, una red troncal que está encargada de cubrir largas distancias, y recibir el tráfico proveniente de redes de agregación. En segundo lugar, están las redes de agregación que distribuyen la señal dentro de ciudades y zonas pequeñas, y llegan al usuario a través de terminales de acceso. En tercer lugar, los terminales de acceso permiten llegar a los hogares individualmente. La red troncal debe ser capaz de soportar diferentes redes de agregaciones para permitir la competencia de oferentes lo cual implica fortalecerla frente a crecimiento del tráfico de datos, y monitorear la velocidad ofertada en redes fijas.

General de Telecomunicaciones (LGT), otorga las licencias, concesiones, y permisos a los operadores de servicios de telecomunicaciones (Art. 3 LGT).

Finalmente, la tercera capa la componen los servicios que “corren” sobre las dos capas previas, denominados servicios over the top (OTT), que incluyen por ejemplo a las plataformas digitales cuyo servicio se presta vía internet. A pesar de la relevancia económica y social que generan los OTT, no existe institucionalidad en Chile que se encargue de reconocerlos, promoverlos o sancionarlos, en parte porque trascienden las telecomunicaciones (es decir, la sola transmisión y recepción de información), y porque están en múltiples mercados y sectores.

El desarrollo de la economía digital en Chile se debe principalmente a la evolución de la primera y segunda capa, que ha permitido aumentar el acceso y velocidad del internet. El Internet evolucionó utilizando redes que ya existían, que entregaban servicios de telefonía o televisión por cable. Esto implica que siempre se podrá tener acceso al servicio de Internet independiente de la red física o inalámbrica a la cual un usuario se encuentre conectado. Actualmente, destaca el rápido despliegue del Internet a través de redes móviles en comparación al Internet fijo, explicado principalmente por el menor costo relativo de instalación⁵. Aun así, se aprecia un crecimiento de la red fija⁶, la cual se destaca por otorgar una mayor calidad de servicio, que se traduce en el uso de un mayor ancho de banda. Se espera que redes fijas y móviles se complementen considerando esta combinación

⁵ Como contrapartida, las redes fijas pueden proveer actualmente una mayor capacidad de transmisión de datos que redes de banda ancha móvil.

⁶ En Chile hay principalmente dos tipos de redes fijas; las antiguas redes de telefonía fija, las cuales se han adaptado para brindar servicio de Internet principalmente a través de la tecnología DSL y las redes de televisión por cable que también han sido adaptadas para brindar los servicios de Internet.

de calidad y velocidad de despliegue, delimitando una tendencia hacia la convergencia de redes y servicios de tal forma que todos los servicios se presten transparentemente por cualquier tipo de red.⁷

La infraestructura es un habilitante fundamental para la modernización del sector privado y público mediante la incorporación de tecnologías de la información a sus procesos. Pese a los avances en los últimos 15 años y el liderazgo latinoamericano, perduran desafíos en términos de cobertura en la red fija de alta velocidad, calidad y resiliencia. Aún más grave, se aprecia que la institucionalidad digital del país está fragmentada, funciona descoordinadamente y no ha sido capaz de dar continuidad al proceso de desarrollo institucional.

En este contexto, es necesario desarrollar una institucionalidad capaz de garantizar la inversión en la primera capa, fomentar y fiscalizar en la segunda capa, y regular la tercera capa de servicios.

Plataformas Digitales y su Regulación

En la economía digital, las plataformas son el mecanismo que conecta oferentes y demandantes, facilitando transacciones. Surgen gracias a los avances de la tecnología de la información y comunicaciones, masificación de dispositivos móviles con acceso a internet, y medios de pago (algunas plataformas digitales conocidas son PayPal, Uber, Airbnb, etc.). Estas plataformas reducen los costos de transacción involucrados en un intercambio (costos que se traducen en el pago, el control, la calidad, la confianza, entre otros) y búsqueda para oferentes y demandantes, amplificando la cantidad de intercambios. Una característica fundamental de estas plataformas es que su eficiencia aumenta a mayor número de usuarios por los efectos de red.

⁷ Hará que en el futuro el usuario no distinga a qué tipo de red se conecta, la propia red administrará esta conexión en función de la velocidad con que el usuario se mueva y el lugar en donde se encuentre.

El resultado es una inmediata disrupción en el mercado: por ejemplo, en 2012, Uber y Airbnb casi no tenían conductores ni alojamientos en Chile. Sin embargo, a mayo de 2019, Uber contaba con más de 2 millones de usuarios activos mensualmente, 85.000 conductores que realizaron más de 100 millones de viajes generando un volumen de negocios de, al menos, US\$300 millones entre comisiones de la plataforma e ingresos de los conductores. Por su parte, al 2018, Airbnb contaba con 27.400 anfitriones que ofrecían 38 mil espacios, y que alojaron 550 mil huéspedes intermediando por un volumen de ventas de al menos US\$50 millones. A esta tasa de crecimiento, el volumen de las plataformas prácticamente se duplicaría al 2020.

Son múltiples los desafíos que se despliegan ante este nuevo escenario. La Comisión Nacional de Productividad analizó de manera general cinco áreas transversales donde las plataformas disrumen la regulación tradicional: Competencia, Tributación, Protección del Consumidor, Relaciones Laborales y Datos. Además, realizó análisis específicos para cuatro sectores: Transporte, Alojamiento, Servicios Financieros (Fintech) y Telemedicina.

A través del presente estudio, la Comisión Nacional de Productividad propone una serie de recomendaciones con el objetivo de maximizar los beneficios de las plataformas digitales, minimizando las externalidades negativas a través de regulaciones que impongan la menor carga posible sobre el regulador, el regulado y la sociedad.

Competencia

Chile cuenta con una institucionalidad de libre competencia de primer nivel, dado que es lo suficientemente flexible como para adaptarse a nuevos modelos de negocios basados en plataformas digitales. Sin embargo, dado que los efectos de redes de las plataformas tienden a la concentración y poder de mercado, la competencia entre las empresas puede verse comprometida. Adicionalmente, el principio de Neutralidad Tecnológica sugiere que un bien o servicio que sea transado en una tienda física o en una página web esté sujeto a igual protección al

consumidor y similar carga tributaria y regulatoria, de tal forma de nivelar las condiciones de competencia. Es, por lo tanto, fundamental orientar los esfuerzos de tal forma que sea la preferencia de los consumidores, y no la falta de regulación, lo que determine la supervivencia de las empresas.

Esto puede significar una modificación o incorporación del servicio subyacente (quizás imbuido con otros elementos en la regulación) al marco legal para su funcionamiento y regularización. Sin dudas, la competencia llevará a la supervivencia de modelos de negocios más eficientes.

Tributación

Toda actividad económica en Chile debería tributar impuesto de primera categoría. Sin embargo, para hacer efectivo esto, la empresa debe tener Establecimiento Permanente en Chile, concepto que hace referencia a un establecimiento físico. Sin embargo, muchas de las actuales plataformas digitales no están constituidas en el país, a pesar de que tienen una presencia económica importante prestando un servicio de intermediación en un espacio digital, y cobrando una comisión mercantil. Al no estar constituidas en el país, pueden no pagar Impuesto a la Renta, Impuesto Adicional, ni Impuesto al Valor Agregado en Chile, si es que corresponde. Esto desequilibra la competencia entre prestadores de servicios subyacentes similares, e incentiva aún más el establecimiento en el extranjero, lo que no solo resulta en un perjuicio fiscal y contempla desiguales cargas impositivas a prestadores de servicios similares con establecimiento en el país, sino que también resulta en una pérdida de inversión y empleo en el país, particularmente en relación a las nuevas tecnologías.

En efecto, la economía digital presenta desafíos importantes en términos de tributación. Para asegurar el pago de estos impuestos en Chile por empresas intermediarias constituidas en el extranjero (Primera Categoría e IVA por correduría), se recomienda aplicar el principio de “traslado del beneficio” mediante un “establecimiento

permanente digital” (presencia económica con oficina digital). Otra alternativa sería considerar un impuesto único a los servicios digitales que homologue la carga tributaria. A su vez, los proveedores del servicio subyacente (ej., conductores de plataformas de transporte o arrendadores con propiedades inscritas en plataformas de alojamiento) deben tributar por los ingresos percibidos (ya sea Primera Categoría o Global Complementario). Parte fundamental del éxito en el cumplimiento tributario de las operaciones de plataformas realizadas electrónicamente recae en la efectiva fiscalización. Se recomienda por lo tanto una estrecha colaboración entre las plataformas y la autoridad, que contemple el acceso y utilización de su información para facilitar la recaudación de impuestos.

Protección al Consumidor

La protección al consumidor considera regulaciones y requisitos que garantizan la óptima relación entre los proveedores de bienes y servicios con el consumidor, salvaguardando sus derechos. Sin embargo, en el escenario de las plataformas digitales, se encuentra que existe un vacío legal con respecto a la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor en la relación entre proveedores-consumidores, consumidores-plataformas, y proveedores-plataformas.

En síntesis, la aplicación o no de la ley no es manifiesta, así como tampoco las obligaciones de plataformas y proveedores, para efectos de determinar su responsabilidad civil. En muchos casos, las obligaciones de las plataformas y del prestador del servicio subyacente para resarcir eventuales daños y perjuicios al consumidor/proveedor no son claras, en especial cuando varias de estas plataformas no tienen presencia en Chile. Se recomienda diseñar mecanismos para hacer efectivas las responsabilidades de protección al consumidor a empresas sin establecimiento en Chile. Esto puede ser mediante la figura del Establecimiento Permanente Digital, exigiendo a las plataformas que se constituyan a través de una filial que las represente con el fin de hacer efectivas sus responsabilidades en materia de

protección de datos, protección del consumidor y responsabilidad civil, o a través de la contratación de una póliza de seguros en el país.

Relaciones Laborales

En Chile, existen las figuras del trabajador dependiente y del trabajador independiente.

Se entiende por trabajador independiente a aquellas personas que no están vinculadas a una empresa mediante un contrato de trabajo, sino mediante un contrato de servicios y son remunerados bajo la figura de honorarios o comisiones. Habitualmente, el empleo independiente está asociado a mayor flexibilidad, pero también a mayor vulnerabilidad dentro del mercado laboral.

Por otro lado, el trabajador dependiente, es quien presta servicios personales en el proceso social de trabajo bajo dependencia de otra persona natural o jurídica. La prestación de su servicio debe ser remunerado.

Según la actual interpretación del vínculo de subordinación y dependencia del Derecho del Trabajo, los proveedores de servicio a través de plataformas digitales serían generalmente trabajadores independientes. Sin embargo, es necesario monitorear que esta flexibilidad no se convierta en poder de mercado por parte de las plataformas y precariedad para los trabajadores. Algunos países de Europa han incorporado una tercera modalidad de empleo intermedia, que reconoce una subordinación parcial a un empleador, no necesariamente una plataforma digital.

Datos

La fortaleza y eficiencia de las plataformas digitales radica en el uso de datos obtenidos a partir de los usuarios. Éstas generan y obtienen constantemente datos respecto de sus usuarios: hábitos de consumo, prácticas sociales, preferencias, movilidad, etc. información de enorme valor para compañías que quieren conquistar nuevos espacios y

oportunidades para sus negocios. Por lo tanto, éstas deben resguardar la privacidad de los datos de las personas que utilizan las plataformas. Sin embargo, al no estar constituidas en el país, reducen las posibilidades de exigir el cumplimiento de la Ley de Protección de Datos.

La ley de Protección de Datos (1999) es un instrumento normativo necesario para proteger la privacidad de las personas respecto al tratamiento que puedan dar otros en relación a su información personal. Sin embargo, en este contexto, la ley es incompleta e insuficiente, generándose grandes desafíos en las áreas de protección de los datos e información personal. En ese sentido, Chile está al debe con los estándares internacionales. Se hace por lo tanto necesario una actualización y modificación de la ley de tal forma que incorpore los nuevos escenarios digitales, contemplando una estipulación clara que las solicitudes de datos de las plataformas a usuarios no excedan aquellos vinculados a la prestación del servicio.

Por otro lado, la eficiente recopilación de datos de un número cada vez creciente de usuarios de plataformas puede conducir a que las plataformas concentren el mercado e inhiban la movilidad entre competidores. Esto se traduce finalmente en una eventual menor oferta para los consumidores, con el consecuente efecto en los precios y la calidad de los servicios. Si es que el consumidor lo desea, y garantizando la protección de datos sensibles, se recomienda facilitar la portabilidad de datos personales y perfiles, ampliando así las posibilidades de una mayor y mejor atención.

Los datos constituyen un insumo fundamental para la autoridad, sobre todo en lo pertinente a la regulación de los diferentes sectores. Patrones de comportamiento y hábitos de consumo son constantemente registrados, por lo que se recomienda que las compañías y plataformas digitales entreguen información agregada a la autoridad con el fin de diseñar y evaluar políticas públicas.

En síntesis, los fiscalizadores, reguladores, legisladores, la doctrina y la jurisprudencia se ven hoy desafiados por la disrupción tecnológica y su velocidad. La tecnología brinda enormes oportunidades al regulador. Las regulaciones deben imponer la menor carga posible sobre el regulador, el regulado y la sociedad. Las nuevas tecnologías y las plataformas digitales permiten ser reguladas de manera más eficiente haciendo uso intensivo de las mismas tecnologías, debido a la disposición de información de manera digital, y menor control sobre los operadores/proveedores tecnológicos de plataformas. En la era de las nuevas tecnologías, solo por medios tecnológicos podrá el regulador llevar a cabo su fiscalización. A este proceso se le denomina **tecnología de la regulación**.

Recomendaciones Sectoriales

Las cinco áreas analizadas Competencia, Tributación, Protección del Consumidor, Relaciones Laborales y Datos constituyen el ecosistema sobre el cual funcionan las plataformas digitales. Se analizaron 4 sectores que fueron elegidos por su gran presencia económica y relevancia en las mejoras del bienestar de los usuarios

Transporte

La irrupción de las plataformas de transporte como Uber o Cabify produjeron un cambio sustancial en la oferta de opciones de movilidad urbana. Estas plataformas son altamente eficientes en la asignación entre conductores y pasajeros, y logran optimizar mejor las rutas. Además, se eleva la tasa de utilización de los vehículos que operan en plataformas de transporte, en general por sobre la de los taxis tradicionales regulados. La ubicuidad de los teléfonos inteligentes, el tipo de información disponible y los mecanismos de pago que ofrecen las plataformas digitales transporte con conductor ofrecen ventajas adicionales con respecto a los taxis tradicionales. Las plataformas digitales resuelven fallas de mercado como falta de información con respecto a precios y calidad, ubicación en tiempo real, datos del

conductor, etc. Uno de los hallazgos más importantes de este estudio fue descubrir que la capacidad competitiva de los vehículos de plataformas ridesourcing deriva principalmente de la tecnología, y no de la ausencia de regulación.⁸ La tecnología permite ahorros en costos entre 17% y 52% del ingreso mensual bruto de un taxista, mientras que evitar los costos regulatorios permite ahorrar tan sólo un 2%.

Se recomienda que los taxis tradicionales incorporen estas tecnologías, como taxímetros integrados, posicionamiento por GPS, etc. También, se debe modificar el rígido marco regulatorio existente de tal forma que todos los conductores (incluyendo conductores de taxis básicos) operen sin restricción de horario, ni límites en medios de pagos, y con tarifas libres. La idea sería potenciar el uso de las nuevas tecnologías y el servicio de plataformas en todo el sector transporte (buses, metro, colectivos y taxis). Por otro lado, esta incorporación tecnológica permitiría la eficiente recolección de datos, necesarios para el diseño de políticas de movilidad.

Tal como se mencionó anteriormente, muchas plataformas digitales se constituyen en el extranjero, y esto incluye a varias plataformas de transporte, y por lo tanto se eximen de tributaciones propias a empresas con Establecimiento Permanente en Chile. Se hace, por lo tanto, fundamental aplicar el principio de “traslado del beneficio” mediante un Establecimiento Permanente asociado a un concepto de presencia económica. Así se reconocerían los ingresos, y tributarían acordemente. Adicionalmente se debe cumplir con rigurosos estándares de seguridad tanto para el vehículo y como de calificación del certificado con la licencia profesional, garantizando así la protección del usuario.

⁸ La regulación de los taxis básicos fue implementada precisamente para resolver las fallas de mercado como la asimetría de información, precios, calidad, etc.

Alojamiento

En relación al Alojamiento, es posible diferenciar entre el arriendo de corto plazo de inmuebles amoblados (un acto de carácter civil), y la prestación del servicio de alojamiento turístico (un acto de carácter comercial), que serían los hoteles u hostales. Sin embargo, ante este nuevo contexto digital, se aprecia que gran parte de la oferta son arriendos de inmuebles amoblados sin servicios complementarios, realizados por personas naturales y por menos de tres meses (arriendos de verano, o propiedades ofrecidas a través de plataformas como AirBnb o HomeAway). Por lo tanto, se recomienda crear la nueva categoría de “alojamiento turístico civil”, distinto (sobre la base de criterios objetivos) al “alojamiento turístico comercial”. Esta nueva modalidad de “alojamiento turístico civil” permitiría aplicar la Ley de Protección del Consumidor.

De la misma forma que en otros sectores, será necesario aplicar el principio del “traslado del beneficio” para que las plataformas de alojamiento tributen en Chile mediante un Establecimiento Permanente asociado a un concepto de presencia económica con oficina digital. Además de pagar los impuestos correspondientes a la primera categoría aplicables a las plataformas, éstas deberán actuar como retenedores en el pago de IVA, e informar los ingresos que perciben sus anfitriones al Servicio de Impuestos Internos para el pago correspondiente del impuesto global complementario.

Los instrumentos actuales dificultan fiscalizar el cumplimiento tributario de las operaciones de plataformas de alojamiento realizadas electrónicamente. El éxito del fiscalizador en esta industria estará asociado a la cooperación entre plataformas y autoridades, y el acceso a datos. Esto, a su vez, permitirá contar con un registro de inmuebles que permita monitorear posibles externalidades negativas en zonas residenciales.

Fintech

El ecosistema financiero chileno ha tenido un desarrollo importante en los últimos treinta años convirtiéndose en líder latinoamericano. Recientemente, se ha iniciado un nuevo proceso de modernización institucional que incluye la transformación de la Superintendencia de Valores y Seguros en la Comisión del Mercado Financiero y la elaboración de una nueva Ley General de Bancos. Por su parte, el sector Fintech ha tenido un fuerte crecimiento a nivel mundial, aumentando la eficiencia y la competencia, y permitiendo un mayor acceso a servicios financieros a empresas y personas. En este nuevo escenario, se recomienda desarrollar un marco normativo Fintech, que cubra, en general, todos los servicios de valor agregado provistos por proveedores no bancarios y bancarios Fintech.

Parte relevante de las restricciones al desarrollo de empresas Fintech y de la innovación financiera se debe a que la información está parcelada. Es importante ampliar la apertura de los datos bancarios y establecer las condiciones mínimas en las que el acceso a otros actores tradicionales, y también las Fintech, tendría lugar. En ese sentido, se recomienda la promoción de la Banca Abierta, es decir, que las instituciones bancarias y de crédito abran su plataforma tecnológica a otros actores, como las Fintech, y —con autorización del propietario de los datos— compartan la información a través de una Interfaz de Programación de Aplicaciones (API por sus siglas en inglés). De esta manera, se facilita el flujo de datos entre actores tradicionales como los bancos y también con empresas Fintech, lo que permitiría a los consumidores acceder a más y mejores servicios (personalizados).

En este informe, se realizó un diagnóstico del funcionamiento de los medios de pagos tradicionales y Fintech en nuestro país. En ese sentido se encuentra que existen trabas a la competencia en el actual planteamiento del Compendio de Normas Financiera del Banco Central de Chile y se recomienda la implementación de las propuestas del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (2017).

Por otro lado, se hace relevante crear un marco para las plataformas de financiamiento colectivo, atendiendo al riesgo específico de las actividades que realizan como préstamos o acciones.

Telemedicina

La telemedicina ofrece una oportunidad de utilizar los avances de la tecnología en el diagnóstico y tratamiento de enfermedades. Como tal, tiene el potencial de ser una herramienta de atención y una alternativa para hacer más eficiente el manejo de los recursos sanitarios, especialmente en zonas aisladas y para pacientes en lista de espera. A la fecha, las iniciativas en Telemedicina sólo están disponibles a nivel local y para algunas prestaciones médicas. De hecho, se requiere mejorar la infraestructura digital de los servicios de salud en sus distintos niveles de atención.

En Chile, la telemedicina es considerada como una prestación y no como una modalidad de prestación. En otras palabras, la telemedicina no está asociada a una especialidad médica correspondiente, sino como una prestación en sí misma. Esta limitación administrativa reduce la motivación económica en el uso de la telemedicina, ya que no diferencia los precios según el servicio o la especialidad. Esto dificulta el pago para los profesionales y reduce el incentivo para el uso intensivo. La telemedicina debe reconocerse como una modalidad de atención general y no como una prestación de servicios de salud, y permitir que sea financiada por los sectores público y privado.

Por otro lado, Chile cuenta parcialmente con capacidad instalada para la elaboración de una Ficha Electrónica Clínica, que construya sobre experiencias como el SIDRA. Avanzar a nivel nacional en los ámbitos público y privado requiere de la definición de estándares únicos en la presentación de información médica. Así, se podría crear la ficha única electrónica, que contenga la historia clínica del paciente (debidamente protegida). La ficha debe seguir un protocolo que facilite su intercambio entre prestadores.

Chile se encuentra en una posición privilegiada para adaptarse a la nueva era digital, que significa una mayor actividad económica y por ende mayor recaudación fiscal; pero su éxito no está garantizado. La transformación digital del país dependerá de todos: gobierno, empresas y ciudadanos, que puedan en conjunto abordar los desafíos que generan los nuevos modelos de negocios.