



RESEÑA LEGISLATIVA

ANÁLISIS, COMENTARIOS Y OPINIÓN DE LYD A PROYECTOS DE LEY INGRESADOS AL CONGRESO

PROYECTO PARA
FORTALECER LA
PRODUCTIVIDAD Y EL
EMPRENDIMIENTO

BOLETÍN 12025-03



RESEÑA LEGISLATIVA
es una publicación de LIBERTAD Y DESARROLLO

DIRECTOR RESPONSABLE:

Luis Larraín A.

EDITOR: Pablo Kangiser G.

DIRECCIÓN: Alcántara 498, Las Condes, Santiago, Chile.

1362
13 DICIEMBRE 2018

RESEÑA LEGISLATIVA

ANÁLISIS, COMENTARIOS Y OPINIÓN DE LYD A PROYECTOS DE LEY INGRESADOS AL CONGRESO

1362

13 DICIEMBRE 2018

**PROYECTO PARA
FORTALECER LA
PRODUCTIVIDAD Y EL
EMPRENDIMIENTO**

BOLETÍN 12025-03

ÍNDICE

I DESCRIPCIÓN	3
II OPINIÓN EJECUTIVA	4
III CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY	5
IV COMENTARIOS DE MÉRITO EN GENERAL	12
VI HIPERVÍNCULO AL PROYECTO DE LEY	27

DESCRIPCIÓN

BOLETÍN 12025-03

PROYECTO PARA FORTALECER LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPRENDIMIENTO

REFERENCIA

Establece medidas para impulsar la productividad y el emprendimiento

INICIATIVA

Mensaje presidencial

ORIGEN

Senado

MINISTERIOS

Secretaría General de la Presidencia; Secretaría General de Gobierno, de Hacienda; de Economía, Fomento y Turismo; del Trabajo y Previsión Social; de Defensa Nacional; de Justicia y Derechos Humanos; de Obras Públicas; de Salud; de Vivienda y Urbanismo; de Agricultura; de Transportes y Telecomunicaciones; de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

INGRESO

17 de agosto de 2018

ARTICULADO

Trece artículos permanentes y dos transitorios; los artículos permanentes modifican, respectivamente, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; el Código Sanitario y Ley Ricarte Soto; la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; Código del Trabajo; Ley General de Pesca y Acuicultura; Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios; Ley de Reorganización y liquidación de Empresas y Personas; Ley que simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de sociedades comerciales; Ley General de Servicios Sanitarios; Ley que crea el Consejo Nacional de Televisión y; Ley General de Cooperativas.

II OPINIÓN EJECUTIVA DE LYD

PROYECTO PARA
FORTALECER LA
PRODUCTIVIDAD Y
EL EMPRENDIMIENTO

POR UN LADO, EL PROYECTO DE LEY EN ESTUDIO PROPONE MODIFICACIONES DESTINADAS A DISMINUIR LA COMPLEJIDAD REGULATORIA EN TODOS LOS SECTORES, CON EL FIN DE DISMINUIR LAS BARRERAS DE ENTRADA PARA EL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN. POR OTRO, PRETENDE INCORPORAR EVALUACIONES EX ANTE DE IMPACTO DE NUEVAS REGULACIONES, ELIMINAR INEFICIENCIAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE CIERTOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y LOGRAR UNA MAYOR COHERENCIA REGULATORIA.

La productividad es considerada una fuente clave de crecimiento económico y competitividad. En los últimos cuatro años, diversas reformas y políticas públicas generaron un efecto negativo en nuestra capacidad de crecer y crear empleos, produciendo un freno en la inversión, en el emprendimiento y en la productividad. Conforme a datos de Clapes UC, la productividad ha tenido tasas negativas de crecimiento en los últimos cinco años: -0,2% en 2013; -1,6% en 2014; -0,7% en 2015; -1,2% en 2016 y -1,2% en 2017.

En vista de ello, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera se ha propuesto como uno de sus objetivos retomar el crecimiento de la productividad. De este modo, en paralelo a la Agenda Pro Inversión, el Gobierno, a través del Ministerio de Economía, ha impulsado una Agenda de Productividad que contempla una serie de medidas tanto de carácter administrativo, tal como la creación de una Oficina de Productividad y Emprendimiento (OPEN), como iniciativas legales.

En el marco de dicha Agenda, se ha presentado un proyecto de ley misceláneo que contempla una serie de modificaciones a diversos cuerpos legales con el objeto de eliminar trabas y barreras a la innovación y emprendimiento, y aumentar la productividad.

Por un lado, el proyecto de ley en estudio propone modificaciones destinadas a disminuir la complejidad regulatoria en todos los sectores, con el fin de disminuir las barreras de entrada para el emprendimiento y la innovación. Por otro, pretende incorporar evaluaciones *ex ante* de impacto de nuevas regulaciones, eliminar ineficiencias en el funcionamiento de ciertos órganos de la Administración del Estado y lograr una mayor coherencia regulatoria.

Sin embargo, y tal como consta del gran número de medidas y propuestas que se sugirieron en el seno de la mesa para el Acuerdo Nacional de Desarrollo Integral para elevar la productividad, resulta evidente que el proyecto constituye el primer paso de múltiples iniciativas más sustantivas que esperamos se concreten en el mediano plazo.

III CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO PARA FORTALECER LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPRENDIMIENTO

El proyecto modifica diversos cuerpos legales y se refiere a las materias que a continuación se indican, cuyo contenido se señala en su aspecto más esencial:

1.

Modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional



Especificación de leyes derogadas. Se establece que los proyectos de ley deberán especificar las normas que se derogan como consecuencia de la promulgación de una nueva ley.



Informes de Productividad y Coherencia Regulatoria. Se establece a nivel legal que los proyectos de ley susceptibles de causar impacto regulatorio por contener reglas que modifiquen los incentivos o el comportamiento económico de personas naturales o jurídicas, deberán acompañarse de un informe que analice sus efectos probables, denominado “Informe de Productividad y Coherencia Regulatoria”.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo será el responsable de su elaboración, sin perjuicio de la colaboración que deban prestar los ministerios sectoria-

les competentes. Para estos efectos, el Ministerio de Economía determinará a través de un reglamento qué proyectos deberán acompañarse de este informe y la metodología para su elaboración, el que deberá contener al menos el análisis de los eventuales efectos cuantitativos y cualitativos que podría tener.

Tratándose de las mociones, el referido informe deberá ser suscrito por el autor del proyecto. Para estos efectos, cada una de las Cámaras determinará los criterios y metodología para la elaboración del informe, en sus respectivos reglamentos.

En todo caso, el Presidente de la República, los diputados o senadores autores del proyecto podrán prescindir, fundadamente, del referido informe por razones de urgencia o cuando, para el despacho del proyecto,

SE ESTABLECE A NIVEL LEGAL QUE LOS PROYECTOS DE LEY SUSCEPTIBLES DE CAUSAR IMPACTO REGULATORIO POR CONTENER REGLAS QUE MODIFIQUEN LOS INCENTIVOS O EL COMPORTAMIENTO ECONÓMICO DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS, DEBERÁN ACOMPAÑARSE DE UN INFORME QUE ANALICE SUS EFECTOS PROBABLES, DENOMINADO "INFORME DE PRODUCTIVIDAD Y COHERENCIA REGULATORIA".

exista un plazo obligatorio, justificaciones que deberán fundarse únicamente en los criterios señalados en los respectivos reglamentos.



Aplicación de la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicio.

Se establece que los contratos a título oneroso celebrados por el Congreso Nacional para el suministro de bienes muebles y prestación de servicios se regirán por la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y su reglamentación.

2.

Autorización de publicación en medios electrónicos



El proyecto establece que toda vez que el ordenamiento jurídico ordene que un acto de cualquier naturaleza, o su extracto, sea publicado en diarios o periódicos de circulación nacional, regional o local, deberá entenderse que aquella publicación podrá realizarse, a elección del interesado, en medios de comunicación electrónicos.

Los medios de comunicación electrónicos deberán mantener disponibles en su sitio electrónico las publicaciones efectuadas durante al menos un año calendario contado desde la fecha de publicación y, terminado dicho plazo, deberán enviar las publicaciones en soporte electrónico a la Biblioteca Nacional, a fin de que ésta los archive y custodie electrónicamente.

3.

Modificaciones al Código Sanitario y a la Ley Ricarte Soto



Condiciones y límites temporales a la exigencia de continuidad de tratamiento a pacientes sujeto de ensayo clínico. El proyecto modifica la norma existente que le da derecho al paciente que participa en un ensayo clínico a que se le otorgue sin costo la continuidad del tratamiento por todo el tiempo que persista su utilidad terapéutica, conforme al protocolo de investigación respectivo, en el sentido de que fija límites temporales y condiciones. El proyecto propone que la continuidad gratuita del tratamiento o dispositivo médico investigado se le otorgue al paciente desde la finalización de su participación en el ensayo clínico y

mientras no existan tratamientos disponibles más eficaces que el producto en ensayo.



Modificación del régimen de responsabilidad a los titulares de las autorizaciones para uso provisional con fines de investigación.

El proyecto establece que los titulares de las autorizaciones para uso provisional con fines de investigación -es decir, aquellos a quienes en forma excepcional el Instituto de Salud Pública les autoriza la venta o el uso provisional de determinados productos farmacéuticos sin registro sanitario, para investigación científica o ensayos clíni-

cos serán responsables por los daños y perjuicios que sean consecuencia del ensayo clínico, y que, acreditado el daño, se presumirá, salvo prueba en contrario, que éste se ha producido como consecuencia de la investigación, siempre que el daño se acredite en un plazo máximo de 15 años desde la finalización del ensayo clínico.

El proyecto disminuye el plazo de prescripción de la acción para perseguir esta responsabilidad de diez a

cinco años, contado desde la manifestación del daño. Asimismo, establece excepciones a este régimen de responsabilidad, exceptuando todos aquellos daños inherentes a la enfermedad o patología objeto del estudio, a enfermedades concomitantes, o a efectos secundarios propios de los medicamentos registrados, así como aquellos que sean propios de la evolución de la enfermedad como consecuencia de la ineficacia del tratamiento.

4.

Modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades



Sistema de nombramiento de los jefes de las Direcciones de Obras Municipales (DOM). El

proyecto modifica el sistema de nombramiento de los jefes de la unidad encargada de obras municipales, estableciendo que el jefe de esta unidad será nombrado por el alcalde previo concurso público. Para estos efectos, se constituirá un comité de selección que estará integrado por el alcalde o su representante; un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública o un representante de dicho consejo; y el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región respectiva.

El alcalde, previo informe favorable del SEREMI de Vivienda y Urbanismo respectivo, definirá el perfil profesional que tiene que considerar las competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos, los desafíos y lineamientos del cargo, debiendo incluir experiencia mínima y requisitos de especialización según grado de complejidad de la comuna.

Los nombramientos tendrán una duración de 6 años, al término de los cuales se deberá efectuar un nuevo concurso, en el que podrá postular el titular en ejercicio por una vez.

El procedimiento de selección se regulará mediante un reglamento dictado por los Ministerios de Hacienda y de Vivienda y Urbanismo.

Ahora bien, de acuerdo al artículo segundo transitorio del proyecto, los titulares de los cargos de planta que ejerzan la jefatura de la unidad de obras municipales al momento de entrada en vigencia de la ley, podrán seguir ejerciendo dicha función hasta que su cargo quede vacante por cualquier causa, momento a partir del cual se efectuará el concurso público referido.

**EL PROYECTO
MODIFICA EL SISTEMA
DE NOMBRAMIENTO DE
LOS JEFES
DE LA UNIDAD
ENCARGADA DE
OBRAS MUNICIPALES,
ESTABLECIENDO
QUE EL JEFE DE
ESTA UNIDAD SERÁ
NOMBRADO POR
EL ALCALDE PREVIO
CONCURSO PÚBLICO.**

SE MODIFICA LA LIMITACIÓN DE CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 19 DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, ESTABLECIENDO QUE EL 70% -Y NO EL 85% COMO SE ESTABLECE HOY-, A LO MENOS, DE LOS TRABAJADORES QUE SIRVAN A UN MISMO EMPLEADOR, SERÁN DE NACIONALIDAD CHILENA. SE EXCEPTÚA DE ESTA DISPOSICIÓN EL EMPLEADOR QUE NO OCUPA MÁS DE 25 TRABAJADORES Y EL EMPLEADOR QUE DESARROLLA ACTIVIDADES ESTACIONALES O DE TEMPORADA, Y QUE REQUIERE UN INCREMENTO DE PERSONAL DURANTE DICHA ESTACIÓN O TEMPORADA.

5.

Modificación al Código del Trabajo



Limitación de contratación de trabajadores extranjeros. Se modifica la limitación de contratación de trabajadores extranjeros contenida en el artículo 19 del Código del Trabajo, estableciendo que el 70% -y no el 85% como se establece hoy-, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador, serán de nacionalidad chilena. Se exceptúa de esta disposición el empleador que no ocupa más de 25 trabajadores y el empleador que desarrolla actividades estacionales o de temporada, y que requiere un incremento de personal durante dicha estación o temporada.

6.

Modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura



Plazo máximo para dictación de decretos que establecen áreas de acuicultura. El proyecto fija un plazo máximo de dos meses contados desde la remisión que haga la Subsecretaría de los informes técnicos que los fundan, para que el Ministerio de Defensa dicte los decretos estableciendo las áreas de acuicultura.



Causal de caducidad de concesiones de autorizaciones de acuicultura por falta de inicio o paralización de operaciones.

Respecto de la causal de caducidad por no iniciar operaciones en el centro de cultivo dentro del plazo de un año desde la entrega material de la concesión o autorización; o paralizar actividades por más de dos años consecutivos, el proyecto agrega un nuevo inciso que establece que el descanso que haya hecho el centro de cultivo en cumplimiento de un plan de manejo, no se contabilizará para efectos de la referida causal de caducidad, siempre que no haya excedido de dos períodos productivos consecutivos, al término de los cuales deberá operar por al menos un período productivo, y el titular haya suscrito un programa de manejo para someterse a la medida de porcentaje de reducción de siembra.

7.

Modificaciones a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios

→ Se establece que la ley también aplica al Congreso Nacional.

→ Se establece como regla general que todas las licitaciones serán públicas, salvo cuando se trate de contrataciones de bienes y servicios de montos inferiores al límite establecido por reglamento y en los casos señalados por ley en que proceda la licitación privada o el trato o contratación directa. Debido a esto, se modifica las causales de licitación privada o de trato o contratación directa, eliminando la causal que establece su procedencia cuando el monto de la adquisición sea inferior al límite que fije el Reglamento.

→ Se establece que las bases de licitación deberán disponer las condiciones que permitan alcanzar la combinación más ventajosa entre todos los beneficios del bien o servicio por adquirir y todos sus costos asociados, presentes y futuros, considerando, entre otros, el ciclo completo de vida del bien, servicio u obra.

→ En caso de licitaciones, la Administración debe propender a la eficacia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones, y el proyecto agrega, además, que deberá considerarse la menor cantidad de recursos, monetarios y no monetarios, que permitan obtener los resultados buscados.

→ Se establece que las cauciones para contratar exigidas por la ley no serán necesarias tratándose de las contrataciones menores señaladas en la ley, cuando hayan sido celebradas por medios electrónicos de conformidad a la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores. En estas contrataciones, se podrá efectuar el pago en forma previa a la recepción conforme del producto, manteniendo la respectiva entidad contratante su derecho a retracto, así como los demás derechos y deberes del consumidor.

→ Se agrega como nueva función de la Dirección de Compras y Contratación Pública, fomentar y proponer acciones para una mayor eficiencia y probidad en las compras públicas. Para ello podrá, entre otras acciones, desarrollar o incentivar procesos de compra colaborativa, centralizadamente o de manera coordinada con otros organismos públicos.

EN CASO DE LICITACIONES, LA ADMINISTRACIÓN DEBE PROPENDER A LA EFICACIA, EFICIENCIA Y AHORRO EN SUS CONTRATACIONES, Y EL PROYECTO AGREGA, ADEMÁS, QUE DEBERÁ CONSIDERARSE LA MENOR CANTIDAD DE RECURSOS, MONETARIOS Y NO MONETARIOS, QUE PERMITAN OBTENER LOS RESULTADOS BUSCADOS.

8.

Modificaciones a la Ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas

ASIMISMO, EL PROYECTO INCORPORA A LA LEY DE REORGANIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE EMPRESAS Y PERSONAS EL CONCEPTO DE "EMPRESA DE MENOR TAMAÑO" (EMT), DEFINIÉNDOLA COMO TODA EMPRESA QUE CORRESPONDA A LA CATEGORÍA DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN CONFORMIDAD A LO DISPUESTO EN LA LEY N° 20.416 QUE FIJA NORMAS ESPECIALES PARA LAS EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO.

→ El proyecto modifica el concepto de "Empresa Deudora", para evitar que se comprenda en ella personas naturales que emiten boletas de honorarios.

→ Asimismo, el proyecto incorpora a la Ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas el concepto de "Empresa de menor tamaño" (EMT), definiéndola como toda empresa que corresponda a la categoría de Micro, Pequeña y Mediana Empresa en conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño.

→ Si la Empresa Deudora califica como EMT deberá, además, acompañar vale vista o boleta bancaria expedida a la orden del tribunal por una suma equivalente a 30 UF para el caso de microempresas, 60 UF en el caso de las pequeñas empresas, y 120 UF para las medianas empresas, recursos que serán destinados al pago del veedor del procedimiento.

→ Si la Empresa Deudora califica como EMT, podrá acompañar información relativa a sus acreedores por medio de una declaración jurada.

9.

Modificaciones a la Ley que simplifica el régimen de constitución, modificación y disolución de sociedades comerciales

→ Se establece que el constituyente, socio o accionista que no cuente con firma electrónica avanzada podrá suscribir los formularios ante un notario o ante los ministros de fe que al efecto señale el Reglamento.

→ Los notarios y ministros de fe deberán disponer

de los sistemas necesarios para poder otorgar firma electrónica avanzada.

→ Las personas jurídicas que se acojan a dicha ley podrán llevar los registros a que son obligadas por las leyes que las regulan, en el Registro que creó esta ley, en conformidad al Reglamento.

10.

Modificaciones a la Ley General de Servicios Sanitarios



Instalaciones para infraestructura de telecomunicaciones. Las concesionarias de distribución de agua potable y de recolección de aguas podrán, excepcionalmente, destinar sus instalaciones para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, en la forma y bajo las condiciones señaladas en el Reglamento. La destinación acordada no podrá comprometer la calidad y continuidad del servicio público sanitario.

LAS CONCESIONARIAS DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE Y DE RECOLECCIÓN DE AGUAS PODRÁN, EXCEPCIONALMENTE, DESTINAR SUS INSTALACIONES PARA LA INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES, EN LA FORMA Y BAJO LAS CONDICIONES SEÑALADAS EN EL REGLAMENTO. LA DESTINACIÓN ACORDADA NO PODRÁ COMPROMETER LA CALIDAD Y CONTINUIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO SANITARIO.

11.

Modificaciones a la Ley que crea el Consejo Nacional de Televisión (CNTV)



Notificación por mediante medios electrónicos. Las notificaciones de las resoluciones que dicte el CNTV podrán realizarse mediante carta certificada dirigida al domicilio de las partes que hubieren designado, o a través del medio elec-

trónico que las partes hubieren definido, en cuyo caso la resolución deberá suscribirse mediante firma electrónica avanzada, comenzando a correr los plazos al día siguiente hábil de despachada por el órgano respectivo.

12.

Modificaciones a la Ley General de Cooperativas



Se ajustan las causales que dan lugar a derecho a retiro.



Se permite comunicar el ejercicio del derecho a retiro por el medio electrónico que defina la Junta General de Socios.

SE PERMITE COMUNICAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A RETIRO POR EL MEDIO ELECTRÓNICO QUE DEFINA LA JUNTA GENERAL DE SOCIOS.

IV COMENTARIOS DE MÉRITO EN GENERAL

PROYECTO PARA
FORTALECER LA
PRODUCTIVIDAD Y
EL EMPRENDIMIENTO

1. CONTEXTO ECONÓMICO

Según expone Joanna Davidovich en el Capítulo 2 “¿Qué dicen los datos de la productividad en Chile?” del libro *En búsqueda de la productividad perdida*, y teniendo a la vista los datos proporcionados por la Comisión Nacional de Productividad, en los últimos años la productividad dejó de ser un aporte al crecimiento económico: si en los años 90 la Productividad Total de Factores (PTF) aportaba cerca de un tercio de la tasa de crecimiento promedio de la economía, en la década siguiente tuvo escasa contribución según las distintas mediciones, y el crecimiento promedio se redujo significativamente¹.

En los últimos cuatro años, diversas reformas y políticas públicas generaron un efecto negativo en nuestra capacidad de aumentar la productividad de la economía, de innovar y de emprender, generando un freno en la inversión, a la creación de empleos de calidad y, finalmente, al crecimiento. Efectivamente, la disminución de la PTF de -1,2% promedio entre los años 2014 y 2017 no fue gratis.

La productividad es un elemento fundamental para el desarrollo de nuestro país, con efectos relevantes en el crecimiento económico, en los ingresos y en la calidad

de vida de las personas. Es por ello que algunos gobiernos han planteado dentro de sus prioridades agendas de productividad y competitividad con medidas específicas. Así, durante el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010-2013), se desarrolló la Agenda de Impulso Competitivo y Agenda Pro Inversión y Competitividad; luego, la Presidenta Michelle Bachelet puso en marcha la Agenda de Productividad, Inversión y Crecimiento y una Agenda de 22 Medidas para Impulsar la Productividad.

Ahora bien, en vista de la caída en la productividad de los últimos años, el actual gobierno del Presidente Sebastián Piñera se ha propuesto como uno de sus objetivos retomar su crecimiento. Para ello, y en paralelo a la Agenda Pro Inversión, ha impulsado a través del Ministerio de Economía una Agenda de Productividad que contempla una serie de medidas tanto de carácter administrativo -creación de una Oficina de Productividad y Emprendimiento (OPEN)- como iniciativas legales que tiendan a fortalecer e incrementar la productividad.

Según Davidovich, hay coincidencia en las distintas

1. Davidovich, Joanna y otros. “En búsqueda de la productividad perdida”. Santiago, Ediciones LyD, 2018

AHORA BIEN, EN VISTA DE LA CAÍDA EN LA PRODUCTIVIDAD DE LOS ÚLTIMOS AÑOS, EL ACTUAL GOBIERNO DEL PRESIDENTE SEBASTIÁN PIÑERA SE HA PROPUESTO COMO UNO DE SUS OBJETIVOS RETOMAR SU CRECIMIENTO. PARA ELLO, Y EN PARALELO A LA AGENDA PRO INVERSIÓN, HA IMPULSADO A TRAVÉS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA UNA AGENDA DE PRODUCTIVIDAD QUE CONTEMPLA UNA SERIE DE MEDIDAS TANTO DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO -CREACIÓN DE UNA OFICINA DE PRODUCTIVIDAD Y EMPRENDIMIENTO (OPEN)- COMO INICIATIVAS LEGALES QUE TIENDAN A FORTALECER E INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD.

agendas de productividad y persistencia en diversos temas que aún no han sido resueltos adecuadamente y se mantienen como desafíos pendientes. Entre ellos:

a) Capital humano: mayor flexibilidad laboral, mayor participación laboral femenina y juvenil, mejor formación con foco en la empleabilidad y capacitación; y atracción de talentos.

b) Mayor competencia y buen marco regulatorio: eliminar barreras de entrada y distorsiones a los distintos mercados y reducir carga regulatoria que genera pérdidas de eficiencia.

c) Innovación: promover el uso de la ciencia y tecnología para desarrollar nuevos productos, diseños, procesos o modelos de negocios, así como la innovación e inversión en I+D a través de proyectos conjuntos entre universidades, sector privado y sector público.

d) Inversión: simplificación de permisos y procesos para los proyectos de inversión y el emprendimiento y adecuar la institucionalidad para lograrlo.

e) Infraestructura y logística: actualizar la normativa para un uso más eficiente de la actual infraestructura y mayor uso de la tecnología; mejorar diseño, evaluación y contratos de concesión y adecuar un marco institucional apropiado que promueva la competencia.

f) Modernización del Estado: mayor eficiencia en la gestión y servicios que entrega el Estado, evaluar y reestructurar el régimen de contratación de los empleados públicos y asociar los sistemas de incentivos a mejoras de productividad, digitalización y simplificación de trámites y procesos.

2. RECOMENDACIONES PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD

Una de las principales barreras a la productividad se encuentra en la regulación. Conforme a datos de la OCDE, Chile tiene la mayor complejidad de procesos regulatorios y figura en el sexto lugar de países con mayores barreras al emprendimiento. En el Informe denominado “Política Regulatoria en Chile: la capacidad del Gobierno para asegurar una regulación de alta calidad”, del año 2016, la OCDE entregó una serie de recomendaciones al gobierno chileno, entre las que destaca el deber de procurar la mejora regulatoria mediante la adopción de un instrumento de política del gobierno en su conjunto, que sea oficial, explícito, vinculante y coherente. Asimismo, la política regulatoria debe ayudar a establecer marcos regulatorios, procedimientos administrativos claros y transparentes, y herramientas para una mejor evaluación de las políticas públicas. La política regulatoria debe ser un mecanismo que conduzca a producir mejores resultados regulatorios que contribuyan a estimular la actividad económica, la innovación, la competencia y la cohesión social.

Por otro lado, se recomienda avanzar en materia de simplificación administrativa. En muchos países de la OCDE (Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido), la simplificación administrativa se ha convertido en un paquete integral de herramientas y medidas que ayudan

a reducir costos a empresas y ciudadanos, y apoyar el desarrollo de las PYMES mediante la formalización de la participación de estas en la elaboración de normas.

A mayor abundamiento, la mesa para el Acuerdo Nacional por el Desarrollo Integral entregó en noviembre de este año al Presidente Piñera 100 propuestas para retomar la senda del crecimiento y alcanzar el progreso de forma gradual y responsable². Elevar la productividad es uno de los principales medios para asegurar un crecimiento sostenible en el tiempo.

La referida mesa propuso 14 medidas concretas para elevar la productividad:

- 1.** Potenciar la formación de capital humano como un elemento indispensable para que la economía aumente su productividad. Ello involucra reformar el sistema de capacitación de manera que responda a las necesidades del sector productivo y permita la adquisición de nuevas habilidades tecnológicas; abordar el problema de calidad de la educación escolar en todas sus etapas; disminuir el déficit de profesionales técnicos y de habilidades tecnológicas en la fuerza laboral; generar incentivos para la inmigración de profesionales y técnicos en las áreas productivas donde se observen los principales déficits de capital humano, aprovechando la ley migratoria, como lo hacen diversas economías desarrolladas.
- 2.** Simplificar las regulaciones existentes y generar una cultura de revisión constante de la regulación, bajo el rol de una Comisión Nacional de Productividad institucionalizada de manera permanente y con funciones más amplias. Se debe estudiar a cabalidad qué regulaciones es posible simplificar o eliminar, considerando la duplicidad de funciones que se dan entre algunas normativas.
- 3.** Evaluar las políticas de desarrollo productivo sectoriales y regionales que están en vigencia, de manera

de dar un mayor impulso a las que sean más efectivas.

- 4.** Priorizar las políticas públicas institucionalizadas, permanentes y transparentes, que permitan superar los problemas de coordinación entre distintos agentes económicos en los sectores productivos
- 5.** Avanzar en una mejor medición del impacto en productividad de las políticas públicas. Se requiere que los informes de productividad cuenten con una alta calidad técnica, de manera de introducir el debate sobre productividad en la discusión pública y que sea un elemento relevante a la hora de deliberar sobre un proyecto de ley.
- 6.** Desarrollar indicadores de medición de productividad a nivel más desagregado, de manera de poder identificar falencias específicas, diseñar políticas públicas focalizadas y mejorar la evaluación de resultados.
- 7.** Generar las condiciones para que la adopción de nuevas tecnologías impulse la creación de empleos.
- 8.** Impulsar la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) como uno de los ejes fundamentales para permitir una mayor innovación y mejorar la eficiencia de los procesos productivos dentro de la empresa.
- 9.** Mejorar las condiciones estructurales para la competitividad de los sectores productivos avanzando en materias pendientes de infraestructura física y conectividad tecnológica.
- 10.** Empujar una cultura de la cooperación en la sociedad, estableciendo instancias permanentes de diálogo entre el sector privado, académico, los organismos públicos y la sociedad civil en diversos sectores productivos y regiones.
- 11.** Avanzar en el mejoramiento de los gobiernos corporativos tanto de organismos estatales como de em-

2. Informe "+100 Propuestas para el Desarrollo Integral de Chile", de noviembre de 2018.

presas privadas, llevándolos a los más altos estándares internacionales.

12. Entender la ciudad como un espacio propicio para potenciar la productividad, mejorando el diseño de la planificación urbana y los tiempos de transporte como ejes fundamentales.

13. Mejorar la productividad no solo es un desafío del sector privado, sino que también del sector público (25% del PIB). En este sentido, la modernización del Estado no solo resulta crucial de cara a la ciudadanía, sino que también como un imperativo de mejora en la productividad de la economía chilena.

14. Fomentar el uso de ciencia de datos en las empresas, para identificar mejoras de procesos y agregación de valor.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de ley en comentario propone modificaciones destinadas a disminuir la complejidad regulatoria en todos los sectores, con el fin de aumentar la productividad y disminuir las barreras de entrada para el emprendimiento y la innovación. Por otro lado, pretende incorporar evaluaciones *ex ante* de impacto de nuevas regulaciones, eliminar ineficiencias en el funcionamiento de ciertos órganos de la Administración del Estado y lograr una mayor coherencia regulatoria.

Sin embargo, y tal como consta del gran número de medidas y propuestas que se sugieren para elevar la productividad, resulta evidente que el proyecto constituye un primer paso de múltiples iniciativas más sustantivas que esperamos se concreten en el mediano plazo.

3. MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PROYECTO DE LEY

El proyecto en estudio se trata de un proyecto misceláneo, que modifica diversos cuerpos legales y contempla una serie de medidas para aumentar la productividad. Respecto a éstas, vale la pena destacar las siguientes:

A. ESPECIFICACIÓN DE LAS NORMAS DEROGADAS

La normativa chilena vigente no contempla el deber de incluir en los proyectos de ley que se presentan una referencia expresa a aquellas normas que dejarán de estar vigentes en virtud de las disposiciones de la nueva ley, dando lugar a que en Chile el régimen general de derogación sea la derogación tácita.

Según el artículo 52 del Código Civil, la derogación de las leyes puede ser expresa o tácita. Es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua; y tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. Asimismo, el artículo 53 del mismo cuerpo legal establece que la derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

De este modo, lo que pretende el proyecto de ley es pasar de la actual práctica de derogación tácita a una derogación expresa, con el objeto de lograr una mayor claridad regulatoria, evitar conflictos de interpretación y generar mayor certeza jurídica. La modificación propuesta es, sin duda, positiva, por cuanto resulta indiscutible que la derogación expresa otorga mayor certeza jurídica respecto a cuál es la normativa aplicable.

DE ESTE MODO, LO QUE PRETENDE EL PROYECTO DE LEY ES PASAR DE LA ACTUAL PRÁCTICA DE DEROGACIÓN TÁCITA A UNA DEROGACIÓN EXPRESA, CON EL OBJETO DE LOGRAR UNA MAYOR CLARIDAD REGULATORIA, EVITAR CONFLICTOS DE INTERPRETACIÓN Y GENERAR MAYOR CERTEZA JURÍDICA.

B. EXIGENCIA DE INFORMES DE PRODUCTIVIDAD Y COHERENCIA REGULATORIA

El Comité de Políticas Regulatorias de la OCDE publicó el año 2012 una serie de recomendaciones en materia de políticas regulatorias y de gobernanza, dentro de las cuales se proponía incluir los análisis de impacto regulatorio. Estos análisis corresponden a un enfoque sistémico para evaluar críticamente los efectos positivos y negativos de las regulaciones nuevas y existentes. En estos se deben identificar claramente los objetivos de la iniciativa, evaluando además si la regulación es necesaria y cómo podría ser más efectiva y eficiente para alcanzar los objetivos buscados. Luego de reconocer que existe consenso en torno a que el país tiene un problema de coherencia regulatoria, recomendó que las leyes y programas del Gobierno, en su etapa de aprobación, contengan una evaluación anticipada de los efectos sobre la productividad de la iniciativa³.

Luego en junio de 2016, la OCDE entregó el estudio “Política Regulatoria en Chile: la capacidad del Gobierno para asegurar una regulación de alta calidad” encargado por el propio gobierno. En este estudio se analiza y se entregan una serie de recomendaciones para fortalecer la institucionalidad y prácticas regulatorias en Chile, incluyendo aspectos tales como las capacidades administrativas para formular nuevas regulaciones, la gestión regulatoria, cumplimiento, evaluación *ex post* y gobernanza en sus distintos niveles, entre otros. Además, se realizó un análisis sectorial de la regulación en materia de permisos de construcción, empresas de menor tamaño y gobierno digital.

Dentro de las recomendaciones que constan en el referido estudio, el establecimiento de normas de claridad

y la utilización de directrices para la elaboración de los proyectos de ley debe incluir la planeación prospectiva, un lenguaje sencillo, disciplinas de transparencia y rendición de cuentas, y la elaboración de evaluación de impacto regulatorio. Chile se está quedando atrás en relación a otros países OCDE respecto de Evaluaciones de Impacto Regulatorio. La evaluación del posible impacto debe realizarse antes de la toma de decisiones, antes de que se decida regular para recabar comentarios de las partes interesadas.

Pues bien, siguiendo las recomendaciones internacionales, es que mediante el Instructivo Presidencial N°002, publicado en noviembre de 2016 durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se estableció que los proyectos de ley que tengan impacto regulatorio -es decir, que contemplen distintos tipos de reglas que modifiquen los incentivos o el comportamiento en ámbitos económicos de personas naturales o jurídicas- deberán ser acompañados de un informe que analice su efecto esperado en materia de productividad.

El mismo instructivo presidencial detalla los aspectos que deben ser abordados en los Informes de Productividad y extiende la obligación de acompañarlos únicamente a los proyectos de ley emanados de los ministerios del área económica: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; Ministerio de Minería; Ministerio de Medio Ambiente; y Ministerio de Energía.

Según el Informe de Productividad del proyecto, a poco más de un año de puesta en marcha de la exigencia de elaboración de dichos informes, se han ingresado 26 proyectos de ley provenientes de los ministerios del área económica, de los cuales 14 han incluido un Informe de Productividad.

3. Ver también Tema Público 1307-1 (16 junio 2017).

Lo que procura el proyecto de ley en comento es otorgarle fuente legal a la actual exigencia de elaboración de Informes de Productividad, y ampliar su ámbito de aplicación a todos los proyectos de ley susceptibles de causar un impacto regulatorio, sea que se trate de mensajes del Ejecutivo o de mociones parlamentarias. En otros términos, el objetivo es fortalecer el mecanismo de control *ex ante* en las primeras etapas del proceso regulatorio, mediante la exigencia de un Informe de Productividad y Coherencia Regulatoria.

Asimismo, según se explica en el Informe de Productividad, se debe demostrar en primera instancia que toda nueva regulación que se propone es necesaria y que constituye la opción de política pública que maximiza los beneficios netos. En este sentido, y compartiendo el análisis que se detalla en dicho informe, la adopción de análisis de impacto regulatorio traería como beneficios el aumento de la eficiencia, reducción de trabas tanto al sector privado como público, aplicación de métodos de análisis costo-beneficio, mayor transparencia de decisiones de política pública, coherencia de política de largo plazo con la agenda gubernamental, entre otros.

Dicha medida está en línea también con las propuestas de la mesa para el Acuerdo Nacional para el Desarrollo Integral para elevar la productividad. Sobre el particular, se sugiere precisamente avanzar en una mejor medición del impacto en productividad de las políticas públicas y que los informes de productividad cuenten con una alta calidad técnica, de manera de introducir el debate sobre productividad en la discusión pública y que sea un elemento relevante a la hora de deliberar sobre un proyecto de ley⁴.

Por último, vale la pena mencionar que, según el Informe Financiero que se acompañó al proyecto de ley, dicha propuesta presentaría un mayor gasto fiscal, correspondiente a gastos en personal -contratación de

LO QUE PROCURA EL PROYECTO DE LEY EN COMENTO ES OTORGARLE FUENTE LEGAL A LA ACTUAL EXIGENCIA DE ELABORACIÓN DE INFORMES DE PRODUCTIVIDAD, Y AMPLIAR SU ÁMBITO DE APLICACIÓN A TODOS LOS PROYECTOS DE LEY SUSCEPTIBLES DE CAUSAR UN IMPACTO REGULATORIO, SEA QUE SE TRATE DE MENSAJES DEL EJECUTIVO O DE MOCIONES PARLAMENTARIAS. EN OTROS TÉRMINOS, EL OBJETIVO ES FORTALECER EL MECANISMO DE CONTROL EX ANTE EN LAS PRIMERAS ETAPAS DEL PROCESO REGULATORIO, MEDIANTE LA EXIGENCIA DE UN INFORME DE PRODUCTIVIDAD Y COHERENCIA REGULATORIA.

dos economistas y un abogado-, para la elaboración de los Informes de Productividad. Sin embargo, es necesario que se evalúe la suficiencia de dichos profesionales para la elaboración de los referidos informes, así como también la posible necesidad de contar con la visión consultiva de una entidad externa, ajena al gobierno de turno.

C. **PUBLICACIÓN EN MEDIOS ELECTRÓNICOS DE ACTOS QUE DEBEN SER PUBLICADOS EN PERIÓDICOS DE CIRCULACIÓN NACIONAL, REGIONAL O LOCAL**

De acuerdo al Informe de Productividad que se acompaña al proyecto, hoy más de 400 actos y trámites en Chile, tales como llamados a concursos, licitaciones públicas, citaciones, remates, entre otros, deben publicarse en

4. Informe "+100 Propuestas para el Desarrollo Integral de Chile", de noviembre de 2016, pp.66-67.

DICHA PROPUESTA ESTÁ EN LÍNEA CON EL PROCESO DE EXPANDIR LA DIGITALIZACIÓN Y TRAE MÚLTIPLES BENEFICIOS TANTO PARA EL QUE DEBE GESTIONAR LA PUBLICACIÓN COMO A POSIBLES INTERESADOS EN EL CONTENIDO DE LA MISMA. EN EFECTO, LA MODIFICACIÓN SUGERIDA AHORRA TIEMPO Y COSTO PARA AQUEL QUE TIENE QUE GESTIONAR LA PUBLICACIÓN, PERO, ADEMÁS, PERMITE QUE LAS PERSONAS Y ENTIDADES INTERESADAS PUEDAN ACCEDER DE FORMA MÁS EXPEDITA, OPORTUNA Y TAMBIÉN SIN COSTO A LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA PUBLICACIÓN.

diarios o periódicos, lo que se traduce en cientos de miles de publicaciones anuales.

De este modo, el proyecto de ley propone que, toda vez que el ordenamiento jurídico disponga que un acto de cualquier naturaleza, o su extracto, sea publicado en diarios o periódicos de circulación nacional, regional o local, deberá entenderse que aquella publicación podrá realizarse, a elección del interesado, en medios de comunicación electrónicos.

Dicha propuesta está en línea con el proceso de expandir la digitalización y trae múltiples beneficios tanto para el que debe gestionar la publicación como para posibles interesados en el contenido de la misma. En efecto, la modificación sugerida ahorra tiempo y costo para aquel que tiene que gestionar la publicación, pero, además, permite que las personas y entidades interesadas puedan acceder de forma más expedita, oportuna y también sin costo, a la información contenida en la publicación.

En suma, la propuesta es positiva, toda vez que disminuye costos, elimina barreras de acceso a la información, agiliza trámites, entre otros beneficios. Por otro lado, la iniciativa contempla los resguardos necesarios, por cuanto la Biblioteca Nacional será la encargada de archivar y custodiar en soporte electrónico las publicaciones.

D. INCENTIVOS A LA INVESTIGACIÓN Y ENSAYOS CLÍNICOS.

Con la dictación el año 2015 de la Ley N° 20.850, que crea un Sistema de Protección Financiera para Diagnósticos y Tratamientos de Alto Costo ("Ley Ricarte Soto"), se introdujeron ciertas modificaciones al Código Sanitario, en lo que se refiere a los ensayos clínicos.

Al respecto, y según se expone en el Informe de Productividad, dichas modificaciones encarecieron e hicieron poco accesible la realización de los ensayos clínicos para investigadores, emprendedores y empresas internacionales, por cuanto se instaló un régimen de responsabilidad objetiva reforzado por una presunción de causalidad sin limitación temporal y una acción de responsabilidad con prescripción de largo tiempo. Por ello, dicha ley habría provocado una disminución en la investigación clínica en Chile, cayendo en el 2017 en un 40% el número de estudios clínicos aprobados por el Instituto de Salud Pública (ISP). Asimismo, entre 2014 y 2017, la cantidad de centros que iniciaron investigaciones clínicas por año ha caído en un 63% y el número de pacientes participantes en los estudios clínicos bajó en un 88%⁵.

El referido análisis es concordante con los datos obtenidos por la Cámara de la Innovación Farmacéutica (CIF Chile), a través de ley de transparencia, que muestran que mientras el 2017 se realizaron 57 ensayos clínicos autorizados por el ISP, 91 se desarrollaron en el 2016.

5. Ver pág. 7 Informe de Productividad del proyecto en estudio.

Al respecto, la CIF coincide en que las incorporaciones efectuadas por la Ley Ricarte Soto que permiten la continuidad de tratamiento a todo evento y por plazo indefinido, y la responsabilidad objetiva, tienen una clara incidencia en dicha baja, pues según el Dr. Flavio Salazar “de alguna u otra manera se introdujeron limitaciones que dificultan la realización de estudios clínicos”⁶.

En efecto, de acuerdo a la normativa vigente y tras la entrada en vigencia de la Ley Ricarte Soto, el paciente sujeto de ensayo clínico tiene derecho a que, una vez terminado éste, el titular de la autorización especial para uso provisional con fines de investigación⁷ y, con posterioridad en su caso, el titular del registro sanitario del producto sanitario de que se trate, le otorgue sin costo para el paciente la continuidad del tratamiento por todo el tiempo que persista su utilidad terapéutica, conforme al protocolo de investigación respectivo. Esta obligación afectará al titular del registro sanitario, aun cuando no haya sido el titular de la autorización provisional o la haya adquirido con posterioridad el registro sanitario.

Por otro lado, la ley establece que los titulares de las autorizaciones provisionales con fines de investigación serán responsables por los daños que causen con ocasión de la investigación, aunque estos se deriven de hechos o circunstancias que no se hubieren podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o técnica, existente en el momento de producirse los daños. Asimismo, acreditado el daño, se presumirá que éste se ha producido con ocasión de la investigación, y la acción para perseguir esta responsabilidad prescribirá en el plazo de diez años, contado desde la manifestación del daño.

Dicho lo anterior, lo que busca el proyecto de ley son principalmente dos cosas:

1. Evitar que se dé continuidad del tratamiento a todo evento, definiendo condiciones tras una previa evaluación de ventajas, riesgos y alternativas de tratamiento, entre otros.

2. Modificar el régimen de responsabilidad objetiva, acotando la presunción de culpabilidad al admitir la posibilidad de prueba en contrario en casos que resulte acreditado el daño, de tal manera que no porque se encuentre acreditado el daño, necesariamente se deba a la investigación. Asimismo, introduce excepciones al régimen de responsabilidad y disminuye el plazo de prescripción a 5 años para ejercer la acción de responsabilidad.

Las modificaciones avanzan en la línea correcta, por cuanto con ella se procura reposicionar a Chile como líder en la investigación en la región.

CON LA DICTACIÓN EL AÑO 2015
DE LA LEY N° 20.850, QUE CREA UN
SISTEMA DE PROTECCIÓN FINANCIERA
PARA DIAGNÓSTICOS Y TRATAMIENTOS
DE ALTO COSTO (“LEY RICARTE
SOTO”), SE INTRODUJERON CIERTAS
MODIFICACIONES AL CÓDIGO
SANITARIO EN LO QUE SE REFIERE A
LOS ENSAYOS CLÍNICOS.

6. Ver <http://www.cifchile.cl/2018/03/26/la-importancia-de-hacer-estudios-clinicos-en-chile/>

7. El artículo 21, del Decreto N° 3, de 25 de junio de 2011, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Control de los Productos Farmacéuticos de Uso Humano dispone: “En forma excepcional, el Instituto podrá autorizar la venta o el uso provisional de determinados productos farmacéuticos sin registro sanitario, fundado en alguna de las siguientes causales, que se enuncian por vía ejemplar atendiendo las disposiciones del artículo 102° del Código Sanitario:

a) Epidemias o situaciones de emergencia, urgencia o catástrofe, que signifiquen grave riesgo para la salud o vida de los habitantes. b) Cuando se trate de un producto farmacéutico que se requiera para un fin medicinal urgente, sin que exista una alternativa en el momento en que se requiera.

c) Tratándose de productos para ser utilizados en investigación científica o ensayos clínicos, previo informe favorable del o los comités de ética correspondiente, conforme a las normas sobre ensayos clínicos realizados en seres humanos, que apruebe el Ministerio de Salud.”

E. MODIFICACIÓN AL SISTEMA DE DESIGNACIÓN DE JEFES DE DIRECCIONES DE OBRAS MUNICIPALES

De acuerdo al artículo 24 la LOC de Municipalidades, el Director de Obras Municipales tiene múltiples e importantes funciones. En primer lugar, vela por el cumplimiento de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para lo cual goza de las siguientes atribuciones específicas: (1) dar aprobación a las fusiones, subdivisiones y modificaciones de deslindes de predios en las áreas urbanas, de extensión urbana, o rurales en caso que se aplique el artículo 55 de la LGUC⁸; (2) dar aprobación a los anteproyectos y proyectos de obras de urbanización y edificación y otorgar los permisos correspondientes; (3) fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción; y (4) recibir las obras y autorizar su uso, si se cumplen los requisitos legales.

Dentro de sus funciones, también fiscaliza las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas; aplica normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización; confecciona y mantiene actualizado el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna, entre otras funciones.

De conformidad a la ley, quien ejerce dicha jefatura deberá poseer indistintamente el título de arquitecto, de ingeniero civil, de constructor civil o de ingeniero constructor civil.

Ahora bien, actualmente, la manera más común de elegir al Director de Obras Municipales es a través de la carrera funcionaria de quienes trabajan en dicho departamento, lo que no asegura que el candidato sea el más idóneo. Asimismo, dicho cargo es de carácter vitalicio y el único facultado para pedir la remoción de dicha autoridad es el SEREMI de Vivienda, mediante un sumario de Contraloría.

En vista de lo anterior, el proyecto de ley pretende formalizar el proceso de selección de los Directores de Obras Municipales, estableciendo que estos sean nombrados por el alcalde, previo concurso público, para evitar precisamente que se privilegie el factor antigüedad por sobre las capacidades y méritos del postulante.

En definitiva, la norma constituye un avance, por cuanto garantiza una mayor idoneidad de la persona que ocupará el cargo, junto con mayor transparencia y competencia entre profesionales.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo segundo transitorio del proyecto de ley dispone que los titulares de los cargos de planta que ejerzan la jefatura de la unidad de obras municipales al momento de entrada en vigencia

8. Artículo 55 LGUC.- Fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado. Corresponderá a la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la Planificación urbana intercomunal. Con dicho objeto, cuando sea necesario subdividir y urbanizar terrenos rurales para complementar alguna actividad industrial con viviendas, dotar de equipamiento a algún sector rural, o habilitar un balneario o campamento turístico, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado, la autorización que otorgue la Secretaría Regional del Ministerio de Agricultura requerirá del informe previo favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este informe señalará el grado de urbanización que deberá tener esa división predial, conforme a lo que establezca la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Igualmente, las construcciones industriales, de infraestructura, de equipamiento, turismo, y poblaciones, fuera de los límites urbanos, requerirán, previamente a la aprobación correspondiente de la Dirección de Obras Municipales, del informe favorable de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Servicio Agrícola que correspondan. El mismo informe será exigible a las obras de infraestructura de transporte, sanitaria y energética que ejecute el Estado.

de la ley, podrán seguir ejerciendo dicha función hasta que su cargo quede vacante por cualquier causa, momento a partir del cual se efectuará el concurso público referido.

F.

MODIFICACIÓN A LA LIMITACIÓN DE CONTRATACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS

De acuerdo al artículo 19 del Código del Trabajo, a lo menos el 85% de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador serán de nacionalidad chilena, exceptuándose de esta disposición el empleador que no ocupa más de 25 trabajadores.

Dicha limitación a la contratación de extranjeros no se condice con la realidad chilena actual. En efecto, en los últimos años en Chile ha habido un incremento significativo de inmigrantes. De acuerdo a información del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), los ciudadanos extranjeros que se encuentran en Chile alcanzan los 1.120.000 aprox. a diciembre del 2017.

En ese sentido, resulta necesario flexibilizar la legislación laboral, por cuanto dicha limitación contribuye a la informalidad laboral. Es por ello que el proyecto propone aumentar el límite de contratación de extranjeros establecido en dicho artículo de un 15% a un 30% para empresas que tengan más de 25 trabajadores. Dicho límite no será aplicable al empleador que desarrolla actividades estacionales o de temporada, y que requiere un incremento de personal durante dicha estación o temporada.

Lo mismo fue propuesto también en el proyecto de ley de migración y extranjería que se está tramitando actualmente en el Congreso⁹.

Un estudio elaborado por CLAPES UC, denominado "Informe Laboral: Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población"¹⁰, llega a las siguientes conclusiones que son interesantes de tener a la vista:

■ Los datos muestran que los inmigrantes representan una proporción muy pequeña del empleo total: sólo 2,1% de los ocupados son extranjeros, por lo que no ha generado en el agregado efectos negativos en los salarios como en empleo para los trabajadores chilenos.

■ El examen de las cifras muestra además que sólo una categoría ocupacional excede dicho umbral: personal de servicio doméstico puertas adentro, en la que inmigrantes tienen una participación entorno al 22%.

DICHA LIMITACIÓN A LA CONTRATACIÓN DE EXTRANJEROS NO SE CONDICE CON LA REALIDAD CHILENA ACTUAL. EN EFECTO, EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN CHILE HA HABIDO UN INCREMENTO SIGNIFICATIVO DE INMIGRANTES. DE ACUERDO A INFORMACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN (DEM), LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS QUE SE ENCUENTRAN EN CHILE ALCANZAN LOS 1.120.000 APROX. A DICIEMBRE DEL 2017.

9. En su primer trámite, en la Comisión de Gobierno Interior se aprobó una indicación al proyecto de ley de migración y extranjería que establece que el 60% de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena.

10. Bravo, Juan. "Informe Laboral: Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población" (CLAPES UC)

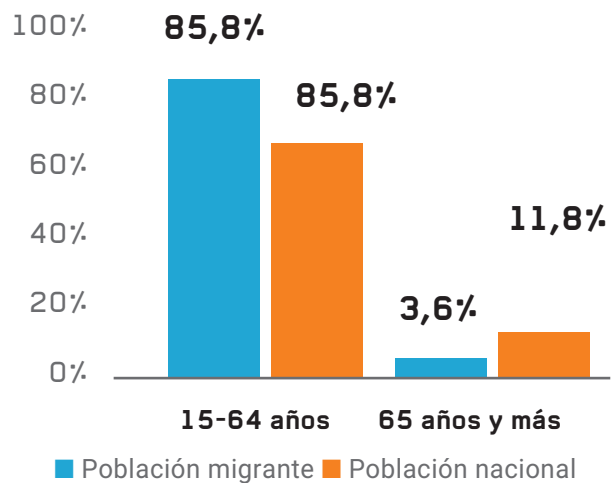
■ La evidencia empírica es contundente en mostrar el impacto beneficioso de la inmigración sobre el crecimiento económico, lo cual ocurre a través de capital humano más numeroso y más calificado. A su vez, las mejoras en la productividad se dan a través de diversos canales, como ocurre, por ejemplo, al permitir un traspaso de trabajadores locales a empleos de mayor productividad, ya que algunos empleos que requieren baja calificación son ejercidos por inmigrantes. Por otro lado, también ocurre que inmigrantes de alta calificación pueden aportar a la investigación, innovación y progreso tecnológico.

■ Asimismo, la inmigración contrarresta los efectos negativos sobre el crecimiento económico con procesos demográficos de envejecimiento de la población. Sobre esto último, las proyecciones muestran que Chile en solo 15 años más enfrentará una caída de la población en edad de trabajar de 15 a 64 años.

Por otro lado, de acuerdo al documento reciente elaborado por el INE denominado “Características de la inmigración internacional en Chile”, de noviembre 2018, según el Censo 2017, el 85,8% de la población inmigrante internacional tiene entre 15 y 64 años de edad, es decir, figura como potencialmente activa. Dicha cifra es mayor en 18 puntos porcentuales que la población residente nativa, donde un 67,9% conforma este grupo etario. Asimismo, la población inmigrante está menos envejecida que la población nativa, con 3,6% y 11,8% con 65

DE ACUERDO AL DOCUMENTO RECIENTE ELABORADO POR EL INE DENOMINADO “CARACTERÍSTICAS DE LA INMIGRACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE”, DE NOVIEMBRE 2018, SEGÚN EL CENSO 2017, EL 85,8% DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE INTERNACIONAL TIENE ENTRE 15 Y 64 AÑOS DE EDAD, ES DECIR, FIGURA COMO POTENCIALMENTE ACTIVA. DICHA CIFRA ES MAYOR EN 18 PUNTOS PORCENTUALES QUE LA POBLACIÓN RESIDENTE NATIVA, DONDE UN 67,9% CONFORMA ESTE GRUPO ETARIO.

Gráfico 1
Estructura de la población por edad

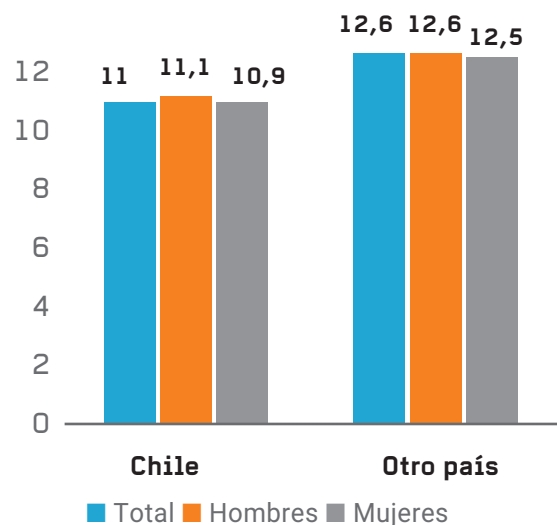


Fuente: LyD en base a informe del INE “Características de la inmigración internacional en Chile”, de noviembre 2018 (en base a datos del CENSO 2017).

o más años de edad respectivamente. Estos datos se presentan en el Gráfico 1.

Dicho estudio también refleja que el promedio de años de escolaridad de los inmigrantes internacionales es

Gráfico 2
Años escolaridad promedio



Fuente: LyD en base a informe del INE “Características de la inmigración internacional en Chile”, de noviembre 2018 (en base a datos del CENSO 2017).

superior al chileno (12,6 años de escolaridad promedio versus 11), como se ve en el Gráfico 2.

Pues bien, sin duda estos datos dan cuenta que la limitación contenida en el Código del Trabajo cada vez más carece de sustento. Es probable que con la modificación propuesta se disminuya la tasa de precariedad laboral, facilitando la creación de empleos formales y duraderos.

Por otro lado, la incorporación de trabajadores extranjeros sin duda resulta positiva, pues fomenta la diversidad tanto económica como cultural. En esta materia es clave también tener en consideración el proyecto de ley de migraciones que se está tramitando en el Congreso, que procura garantizar una migración ordenada, segura y regular, y que protege a los extranjeros que vienen a aportar a nuestro país y a mejorar su calidad de vida.

A mayor abundamiento, dicha propuesta está en línea también con las medidas sugeridas por la mesa para el Acuerdo Nacional de Desarrollo Integral para potenciar la formación de capital humano, donde se contempla precisamente que se generen incentivos para la inmigración de profesionales y técnicos en las áreas productivas donde se observen los principales déficits de capital humano, aprovechando la ley migratoria, como lo hacen diversas economías desarrolladas.

G. MODIFICACIONES A LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA

Son dos las modificaciones que se introducen a la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA). Por una parte, establecer un tiempo máximo para declarar áreas apropiadas para acuicultura; y por otra, modificar la causal de caducidad por falta de inicio o paralización de operaciones en las concesiones acuícolas.

Respecto de la primera modificación, ella surge porque los tiempos para la dictación de los decretos que establecen las áreas de acuicultura suelen ser largos. De acuerdo al Informe de Productividad del proyecto de ley,

A MAYOR ABUNDAMIENTO, DICHA PROPUESTA ESTÁ EN LÍNEA TAMBIÉN CON LAS MEDIDAS SUGERIDAS POR LA MESA PARA EL ACUERDO NACIONAL DE DESARROLLO INTEGRAL PARA POTENCIAR LA FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO, DONDE SE CONTEMPLA PRECISAMENTE QUE SE GENEREN INCENTIVOS PARA LA INMIGRACIÓN DE PROFESIONALES Y TÉCNICOS EN LAS ÁREAS PRODUCTIVAS DONDE SE OBSERVEN LOS PRINCIPALES DÉFICITS DE CAPITAL HUMANO, APROVECHANDO LA LEY MIGRATORIA, COMO LO HACEN DIVERSAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS.

según datos entregados por la Subsecretaría de Fuerzas Armadas (FF. AA.), a junio de 2018 existen 16 informes para ser analizados, para la posterior dictación del decreto.

De este modo, con el proyecto se procura disminuir los tiempos de respuesta por parte de la Subsecretaría de FF.AA. y con ello la incertidumbre que conlleva. Ello claramente puede tener un efecto en la inversión en proyectos acuícolas.

Por su parte, en lo que respecta a la segunda modificación, hay que tener en consideración que, de conformidad a la Ley N° 18.168, se define como plan de manejo “el compendio de normas y conjunto de acciones que permiten administrar una pesquería basados en el conocimiento actualizado de los aspectos biopesquero, económico y social que se tenga de ella”. Los planes de manejo fueron creados con el objeto de lograr un rendimiento máximo y sostenible, para evitar la sobreexplotación y riesgos sanitarios y ambientales.

En ese sentido, cuando se está en un proceso de plan manejo, perfectamente se puede caer en las causales de caducidad contempladas en la LGPA relativa a la falta de inicio o paralización de operaciones. Por ello, el proyecto plantea flexibilizar dichas causales cuando se esté en esa situación.

Por último, cabe destacar que la actividad acuícola es un sector muy relevante para la economía del país, de tal modo que medidas como las propuestas para incentivar la inversión en dicha actividad y potenciar la competitividad, resultan positivas.

H.

MODIFICACIONES A LA LEY SOBRE BASES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Dentro de las modificaciones que se proponen, destaca la incorporación del Congreso Nacional al Sistema de Compras y Contratación Pública. En efecto, dicha medida promueve la eficiencia, transparencia y probidad en el uso de los recursos públicos¹¹.

Asimismo, las restantes modificaciones introducidas pretenden perfeccionar el Sistema de Chile Compras, incrementando la eficiencia y reduciendo la burocracia en los procesos de compras públicas.

Así, a modo ejemplar, se establece a nivel legal que la Dirección de Compras y Contratación Pública deberá fomentar y proponer acciones para una mayor eficiencia y probidad en las compras públicas, entre las que es fundamental la coordinación entre organismos públicos. Ello permitirá ahorros por las disminuciones de costos de transacción.

I.

MODIFICACIONES A LA LEY DE REORGANIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE EMPRESAS Y PERSONAS

La Ley N° 20.720, conocida como Ley de Reorganización y Liquidación, contempla cuatro procedimientos concursales: para las personas naturales, la renegociación y la liquidación de bienes; y para las personas jurídicas, la reorganización y la liquidación de activos.

Según se expone en el Informe de Productividad, un primer problema radica en que los trabajadores a honorarios quedan fuera de la definición de personas deudoras, donde el procedimiento de renegociación es gratuito, y se someten, por tanto, a un procedimiento de reorganización que es costoso.

Lo que procura el proyecto es fomentar los procesos de reorganización empresarial y la renegociación de las deudas de personas, por sobre los procesos de liquidación, y ampliar los sujetos que pueden someterse a este tipo de procedimientos.

Sin embargo, de acuerdo a diversos expertos que fueron a exponer a la Comisión de Economía del Senado, más que las modificaciones introducidas por el proyecto, debiera asemejarse el procedimiento de reorganización al de liquidación en relación a la facilidad que hoy tienen las personas para iniciar este último. Todos coinciden en que en los últimos cuatro años, las personas han optado por la solución más sencilla y rápida consistente en someterse a un procedimiento de liquidación voluntaria, en circunstancias que ésta debiera ser la última *ratio* de acuerdo al espíritu de dicha ley. A juicio de algunos de estos expertos, debieran establecerse barreras para iniciar procedimientos de liquidación y eliminarse aquellos incentivos perversos a no pagar las deudas, lo

11. Según el Informe de Productividad, al adherirse el Congreso Nacional, se podrían alcanzar ahorros de 6,9% del monto transado o más, dependiendo del grado en que se ocupen los Convenios Marco.

**LO QUE PROCURA EL PROYECTO
ES FOMENTAR
LOS PROCESOS DE
REORGANIZACIÓN EMPRESARIAL
Y LA RENEGOCIACIÓN DE
LAS DEUDAS DE PERSONAS,
POR SOBRE LOS PROCESOS
DE LIQUIDACIÓN, Y AMPLIAR
LOS SUJETOS QUE PUEDEN
SOMETERSE A ESTE TIPO DE
PROCEDIMIENTOS.**

que iría en beneficio de la productividad y el emprendimiento. Sin embargo, parece mucho más adecuado que se introduzcan modificaciones en orden a simplificar los procedimientos de reorganización y renegociación para hacer estos más atractivos al deudor.

J. FACILITACIÓN DE FUNCIONAMIENTO DE EMPRESAS EN UN DÍA

En mayo de 2013 entró en vigencia la Ley N° 20.659, que instauró un régimen simplificado que permite constituir, modificar, transformar, dividir, fusionar y disolver personas jurídicas, y creó el Registro de Empresas y Sociedades, llevado por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Para finalizar la constitución en dicho registro se debe firmar un formulario mediante dos opciones: con firma electrónica avanzada, o bien, en caso de no tenerla, de modo presencial en notaría. De este modo, y para hacer más expedito el trámite, el proyecto incorpora que dicho formulario pueda además firmarse ante un ministro de fe, definido por el Reglamento.

Sin duda, esta modificación es positiva, pues muchos emprendedores se verán beneficiados por la misma. La estimulación de la creación de empresas, así como la simplificación de trámites contribuye al emprendimiento.

Por otro lado, la propuesta de adicionar al Registro nuevos tipos de registros electrónicos, tales como juntas de accionistas, mandatos, entre otros documentos, permite concentrar la información de la empresa, evitando pérdidas de tiempo y recursos. Dicha idea se inspira en la Carpeta Tributaria Electrónica, que concentra toda la información tributaria del contribuyente en un solo documento, simplificando la búsqueda y entrega de información.

K. MÁS INFRAESTRUCTURA PARA TELECOMUNICACIONES

Actualmente, la Ley de Servicios Sanitarios indica explícitamente que las concesionarias de distribución de agua potable y de recolección de aguas solo pueden destinar sus instalaciones al servicio público respectivo. Sin embargo, y atendido a que existe un déficit de infraestructura para el sector de telecomunicaciones, el proyecto propone que dichas concesionarias puedan destinar sus instalaciones para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones, en conformidad a las condiciones señaladas en el Reglamento.

Los expertos coinciden en que pese a los esfuerzos que se han hecho para mejorar las telecomunicaciones y la conectividad en nuestro país, la era digital requiere de una capacidad de comunicaciones muy superior.

De conformidad al Informe de Productividad, el proyecto pretende que se incremente la inversión en el sector y se desarrolle infraestructura de telecomunicaciones de alta capacidad que permita el desarrollo tecnológico. Los beneficios de la medida se atribuyen principalmente a los usuarios diarios de los servicios de telecomunicaciones, ya que se permitirá la existencia de más dispositivos y más velocidad de transmisión por dispositivo. Por otro lado, las concesionarias sanitarias se verían bene-

DE CONFORMIDAD AL
INFORME DE PRODUCTIVIDAD,
EL PROYECTO PRETENDE QUE
SE INCREMENTE
LA INVERSIÓN EN EL
SECTOR Y SE DESARROLLE
INFRAESTRUCTURA DE
TELECOMUNICACIONES
DE ALTA CAPACIDAD QUE
PERMITA EL DESARROLLO
TECNOLÓGICO. LOS
BENEFICIOS DE LA MEDIDA SE
ATRIBUYEN PRINCIPALMENTE
A LOS USUARIOS DIARIOS
DE LOS SERVICIOS DE
TELECOMUNICACIONES,
YA QUE SE PERMITIRÁ
LA EXISTENCIA DE MÁS
DISPOSITIVOS Y MÁS
VELOCIDAD DE TRANSMISIÓN
POR DISPOSITIVO

ficiadas por el arrendamiento de la infraestructura sanitaria a empresas de telecomunicaciones, lo cual tendría injerencia en las tarifas cobradas a los consumidores por servicios de agua potable y alcantarillado. Finalmente, la concesionaria de telecomunicaciones también se vería beneficiada ya que tendría mayor disponibilidad de colocar antenas, generando mayor competencia en el mercado y una probable disminución en los precios de arriendo por uso de infraestructura pasiva.

L. COMUNICACIONES POR MEDIOS ELECTRÓNICOS EN PROCEDIMIENTOS REGULADOS

El proyecto, al permitir que ciertas notificaciones se efectúen por medios electrónicos, específicamente tratándose de las resoluciones que dicte el CNTV y comunicación de retiro en las Cooperativas, constituye un avance, pues agiliza los procedimientos administrativos. Asimismo, disminuye costos en tiempo y recursos en comparación a la forma de notificación por carta certificada.

V HIPERVÍNCULO AL PROYECTO DE LEY

PROYECTO PARA
FORTALECER LA
PRODUCTIVIDAD Y
EL EMPRENDIMIENTO

Para ver el texto del proyecto, ingresar al siguiente link:

https://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx?prmBuscar=12025