

Los Proyectos Clave de la Agenda Legislativa en Trámite

Resulta crucial que el Gobierno de prioridad, a través de un ordenado uso de las urgencias, a los proyectos de ley que tendrán mayor impacto para hacer de Chile un país más competitivo y desarrollado. El presente documento prioriza los más relevantes de los más de 130 proyectos que están actualmente en trámite.

Un proceso legislativo eficiente y eficaz no es aquel que conduce a la generación de un mayor número de leyes. Los excesos regulatorios generan muchas veces más costos que beneficios. Así, la productividad legislativa no debiera medirse sólo en función del número de leyes que se logran aprobar en un determinado periodo de Gobierno. La eficiencia de un proceso legislativo debe considerar la calidad de las leyes que son despachadas por el Congreso Nacional; las posibilidades que el instrumento legal cumpla los objetivos que motivaron su presentación; las posibles dificultades que se prevén en su implementación y otros elementos, tales como la tramitación del proyecto de ley en tiempos razonables (que dependerá de la complejidad de las materias a abordar) y con un buen uso de los recursos humanos disponibles.

Por ello, más relevante que el número de iniciativas enviadas por una u otra Administración para su discusión en el Congreso (y su eficacia medida en cantidad de proyectos aprobados¹), la mirada que nos interesa es la que dice relación con la calidad de las políticas públicas impulsadas a través del proceso legislativo. En este sentido, la agenda legislativa que ha llevado adelante la Administración del Presidente Sebastián Piñera ha sido miscelánea. Ella ha comprendido reformas en diversos ámbitos de las políticas públicas, relativas a la modernización del Estado, el perfeccionamiento de la democracia, el resguardo de la seguridad y orden público, la descentralización, el mejoramiento continuo del sector educacional, el perfeccionamiento de nuestra institucionalidad laboral y económica con miras a hacer de Chile un país más competitivo.

Sin perjuicio de aquellos proyectos de ley promovidos por este Gobierno cuya orientación no hemos compartido^{II}, y más allá de que hemos llamado la atención sobre determinadas áreas en las que es necesario avanzar (como en materia de competitividad), debemos reconocer que son varias las iniciativas que destacan por su contribución a crear un país desarrollado, con un marco jurídico e institucional a la altura de las recomendaciones efectuadas por reputados organismos internacionales.

Importantes iniciativas que ya se han convertido en ley

Bajo la mirada recién descrita, diversas iniciativas legales destacables han sido iniciadas en mensajes presidenciales y se han convertido en leyes de la República. Ellas han generado grandes beneficios para el país.

En materia de perfeccionamiento de nuestra democracia destaca la Ley Nº 20.640 que estableció el sistema de elecciones primarias; la Ley Nº 20.568 que reguló la inscripción automática, instauró el voto voluntario y modernizó el sistema de votaciones; y la Ley Nº 20.678 que decretó la elección directa de los Consejeros Regionales. En materia de política social sobresale la aprobación de la Ley Nº 20.530 que creó el Ministerio de Desarrollo Social y la Ley Nº 20.595 que creó el Ingreso Ético Familiar.

En lo que a desarrollo económico y competitividad se refiere, subrayamos la importancia de la Ley Nº 20.701, que agiliza el procedimiento para otorgar concesiones eléctricas; la Ley Nº 20.555, conocida como SERNAC Financiero; la Ley Nº 20.659, que estableció un régimen simplificado de constitución de sociedades comerciales; la Ley Nº 20.552 sobre modernización y fomento a la competencia del sistema financiero (que estableció la licitación pública de los seguros asociados a créditos hipotecarios); la Ley Nº 20.570, que modificó ley Nº 20.241, sobre incentivo tributario a la inversión privada en investigación y desarrollo; y la Ley Nº 20.544 sobre tributación de derivados^{III}.

En materia de seguridad y orden público, destacan la Ley Nº 20.594, que creó inhabilidades para condenados por delitos sexuales contra menores y estableció el registro de dichas inhabilidades; la Ley Nº 20.593 que creó el registro nacional de prófugos de la justicia y la Ley Nº 20.601 que aumentó las penas del delito de robo a cajeros automáticos. En la agenda educacional, y pesar de lo complejo que ha sido lograr consensos para avanzar en la materia, la cartera ha logrado aprobar importantes iniciativas legales. Entre ellas se encuentran la Ley Nº 20.501 de Calidad y Equidad; la Ley Nº 20.550 sobre subvención escolar preferencial; la Ley Nº 20.637, que aumentó las subvenciones del Estado en los establecimientos educacionales, decretando un aumento de la subvención regular (de 3,5%, que se suma al aumento previo de 1,5% de la ley 20.501); un aumento de la SEP (subvención escolar preferencial) en un 50% para alumnos de 5º y

6° básico; un aumento de la SEP (la duplica) para alumnos de 7° a 4° medio; y adelantando en un año la entrada en vigencia de la educación media al régimen de subvención escolar preferencial; y la Ley N° 20.634, que otorga beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal.

Agenda legislativa en trámite

La agenda legislativa en trámite en el Congreso es muy profusa y diversa. A ella se sumarían otros proyectos de ley anunciados por el Ejecutivo a la fecha (entre otros, se cuenta el proyecto de ley que crearía el Consejo de Estabilidad Financiera, la Reforma al Congreso Nacional, etc.). Faltando pocos meses para que concluya esta Administración, las prioridades deben ser puestas en los proyectos de ley que se orientan –tanto en sus fines como en sus medios– a que Chile tenga una mejor institucionalidad, bajo un marco jurídico más consolidado que vele por la eficiencia en el uso de los recursos públicos y nos permita alcanzar el desarrollo a través de un mayor crecimiento, sin caer en excesos regulatorios. Un criterio de realidad política también es necesario para advertir, entre los proyectos prioritarios, aquellos que teniendo mayores posibilidades de ser despachados por el Congreso deben ser impulsados con mayor ahínco. Lo anterior es sin perjuicio de los perfeccionamientos que estas iniciativas puedan experimentar durante su tramitación.

Priorizar la agenda legislativa no es algo sencillo si se considera el volumen de proyectos que componen la agenda legislativa en tramitación (más de 130 proyectos de ley) y que ellos “compiten” en estos meses con el Proyecto de Ley de Presupuesto para el sector público en 2014. Esto además se suma a la actividad en terreno propia de los parlamentarios en año de elecciones. No obstante, a continuación presentamos un listado de los proyectos de ley que, ingresados por la Administración Piñera (incluyendo indicaciones sustitutivas)^{IV}, debieran concentrar, según nuestra mirada, la atención del Gobierno y de los parlamentarios debido a las razones que en detalle se explican en cada caso.

Avanzando en materia de modernización del Estado

Hay dos iniciativas que a nuestro juicio son prioritarias: la que establece la *Ley Orgánica de la Institucionalidad Estadística Nacional*^V y el proyecto de ley que crea la *Comisión de Valores y Seguros*^{VI}. En el primer caso, la nueva institucionalidad redundará en generar confianzas adicionales, lo que es esencial al considerar que los procesos de recopilación de datos y estadísticas ocupan un lugar relevante en la elaboración de políticas públicas y son una fuente de información para la ciudadanía. Por su parte, el proyecto que reemplaza a la Superintendencia de Valores y Seguros por una Comisión de Valores y Seguros destaca por ser el primero que avanza

en el rediseño de la arquitectura regulatoria de las entidades de supervisión del mercado financiero, superando el modelo de Superintendencia y estableciendo un procedimiento reglado para mejorar la calidad regulatoria, avanzado también hacia un proceso sancionatorio más moderno con mayores niveles de seguridad jurídica a los fiscalizados.

Continuar perfeccionando la democracia

En esta área sobresalen los proyectos de ley sobre *probidad en la función pública*^{VII} y la *reforma a la ley orgánica que regula a los partidos políticos*^{VIII}. El primer proyecto refunde y reordena las normas vigentes sobre probidad administrativa, desarrollando la obligación de declarar intereses y patrimonio; y agrega lo pertinente a la obligación de ciertas autoridades de constituir un fideicomiso ciego o mandato de administración discrecional de cartera de valores, constituyendo un todo orgánico sobre probidad en el ejercicio de la función pública. El proyecto es un avance en la agenda de reformas pro transparencia y de perfeccionamiento de la democracia. Por su parte, el proyecto de reforma a la ley orgánica constitucional de partidos políticos aborda cuestiones esenciales como la estructura y la democracia interna de los partidos políticos, exigiendo estándares en términos de orgánica y participación que son valorables y resultaban necesarios.

Reforzando el orden público y la seguridad

Se encuentra bien orientado el *proyecto que fortalece el resguardo del orden público*^{IX} y propone modificar el tipo penal de desórdenes públicos, agravar las penas por delitos de desórdenes públicos cuando se actúa encapuchado o con otro elemento que impida, dificulte o retarde la identificación del hechor y fortalecer la protección de la autoridad. Busca perfeccionar los tipos penales asociados a los desórdenes públicos (típico en caso de manifestaciones), aumentar atribuciones a las policías en este ámbito, y, en particular agravar la responsabilidad de los denominados.

Otro proyecto interesante es aquel que *modifica el Código Procesal Penal*^X con el fin de reforzar la protección de las víctimas, mejorar la función que desempeña el Ministerio Público y fortalecer la acción policial y la operatividad del sistema de justicia penal. La iniciativa persigue establecer perfeccionamientos relevantes a la Justicia Penal (reforma a la reforma procesal penal), entregándole mayores atribuciones de reacción temprana a las policías; estableciendo mayores exigencias al Ministerio Público; y mayores medidas de protección a las víctimas, permitiendo mayor espacio para la actuación del querellante privado.

También es relevante la iniciativa que *suprime el actual Servicio Nacional del Menores*^{XI}, creando dos nuevos servicios de atención a la infancia y

adolescencia. El proyecto de ley busca modificar el SENAME mediante la creación de dos servicios diferenciados (uno de protección de infancia y adolescencia y otros para infractores de ley). Particularmente relevante es el nuevo Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, desde el cual se estructurarán nuevas reformas a la institucionalidad penal adolescente (propuestas de la comisión de expertos RPA).

Hacia una educación de calidad

Varias iniciativas resultan relevantes para avanzar hacia una mayor calidad y mejores estándares de la educación. Entre ellas, destaca la que *crea la Superintendencia de Educación Superior*^{xii}. El proyecto de ley es perfectible, pero lo cierto es que avanza en una institucionalidad regulatoria en la educación superior que hoy no existe, asimilándolo al sistema de aseguramiento de calidad de educación escolar. También destaca la que *establece el sistema de promoción y desarrollo profesional docente del sector municipal*^{xiii}. El proyecto original de este Gobierno buscaba atraer y retener a los mejores docentes en el sector público, mediante un incremento de las remuneraciones y ligando una parte de ellas al desempeño en la sala de clases. La indicación sustitutiva que reemplazó el proyecto original (en aras de encontrar consensos) busca hacerse cargo sólo del ingreso a la profesión docente subiendo los salarios para los buenos egresados, de manera de hacerles más atractivo el ingreso al sector subvencionado, y en especial, a las escuelas más vulnerables (en las cuales verán más aumentada su remuneración). La evidencia sobre la importancia de contar con buenos profesores si se quiere mejorar la calidad de la educación es concluyente. Por eso, y sin perjuicio de algunas complejas indicaciones que se han ido incorporando al proyecto, que lo distorsionan y podrían tener vicios de inconstitucionalidad, y más allá que el proyecto original representaba una gran mejora, la indicación sustitutiva, también es positiva al encaminarse en esa dirección, a pesar que sólo aborda una parte del problema.

El *proyecto que crea la Agencia Nacional de Acreditación*^{xiv} es igualmente interesante, aún cuando requiera perfeccionamientos. La acreditación universitaria juega un rol significativo en compatibilizar calidad y autonomía de las instituciones. El nuevo sistema es un avance en la medida que define correctamente lo que significa la acreditación, establece específicamente qué es lo que ésta mide y vela por una mayor continuidad en los mecanismos de supervisión del cumplimiento de los estándares relevantes. Tendría un menor costo y permitiría mayor retroalimentación sobre los criterios a evaluar. Finalmente, el proyecto *sobre autorización jardines infantiles*^{xv} propone un sistema de empadronamiento de jardines, contando así con mayor información y estableciendo a la Superintendencia de Educación Escolar como fiscalizador (en lugar de la JUNJI que hoy se

comporta como juez y parte), lo que implica un perfeccionamiento al modelo actual.

En aras del crecimiento y mayor competitividad de nuestro país

En esta materia, es prioritario el proyecto de ley sobre *Administración de Fondos de Terceros y Carteras Individuales* (conocido como LUF)^{XVI} que propone un marco jurídico único, común y ordenado para la industria de administración de activos de terceros; introduce mayores grados de flexibilidad; evita la exportación de IVA en la provisión del servicio de administración de fondos a extranjeros y mejora el acceso al financiamiento para la industria de capital de riesgo y las PYMES. Respecto del objetivo de transformar a Chile en una plataforma de servicios financieros, lo cierto es que tras ciertas indicaciones ingresadas en el segundo trámite del proyecto, se complejiza el logro de dicho fin al acotarse las franquicias tributarias asociadas a los inversionistas extranjeros.

La iniciativa que *introduce modificaciones a la legislación tributaria en materia de factura electrónica* y dispone otras medidas es sustancial^{XVII} en el marco de la agenda tecnológica que impulsa el Gobierno, contribuye con la modernización del Estado y con el combate a la evasión, mejorando la recaudación fiscal. Desde la perspectiva de los contribuyentes, significará simplificar los trámites a realizar ante el Servicio de Impuestos Internos (SII) disminuyendo los costos de transacción asociados y facilitando el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Lo anterior no obsta a las precauciones que este proyecto debe adoptar en lo que queda de su tramitación, para que el costo de implementación y adaptación al sistema sea el menor posible, sobre todo desde la perspectiva de los contribuyentes pequeños y menos sofisticados. Otro proyecto prioritario es el que *moderniza y fortalece el funcionamiento y la fiscalización del sistema registral y notarial*^{XVIII}. Cumple el doble propósito de agilizar los trámites ante las notarías, conservadores de bienes raíces y archiveros judiciales y dejar a salvo la fe pública comprometida en las actuaciones de estos ministros de fe.

A su turno, el proyecto que *modifica la Ley General de Servicios Eléctricos*^{XIX} con el fin de promover la interconexión de sistemas eléctricos independientes también es importante. Según estudios realizados por la Comisión Nacional de Energía (CNE) sería muy conveniente la interconexión entre los sistemas SIC y SING. Desde nuestro punto de vista, es importante que el Estado cuente con la posibilidad por la vía legal de promover la interconexión. El proyecto de ley dispone que, en el caso de resultar incluido en el plan de expansión la interconexión entre dos sistemas eléctricos, las obras puedan ser licitadas para su realización.

En materia laboral destacan tres proyectos de ley que vienen a flexibilizar el mercado del trabajo, logrando levantar las restricciones que algunas rigideces legales imponen a sectores con necesidades diversas. Entre ellos, el proyecto de ley que *modifica las normas de los trabajadores agrícolas establecidas en el Código del Trabajo^{xx}, el que crea el estatuto laboral para jóvenes que estudien en la educación superior^{xxi} y el que adapta las normas laborales al ámbito del turismo.^{xxii}*

Hacia una institucionalidad y gestión medioambiental moderna

Es prioritario el proyecto de ley que crea el *Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas* y el *Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas^{xxiii}*. Este permite terminar de consolidar la institucionalidad ambiental, fortaleciendo el desarrollo sustentable del país y permitiendo una gestión más efectiva de los temas relativos a biodiversidad y áreas protegidas. También es importante el proyecto que establece el *marco para la gestión de residuos y responsabilidad extendida del productor^{xxiv}*. Este debiera promover -de forma significativa- la reducción, reutilización y reciclaje en la generación de residuos, aún cuando sería deseable que incorporara también mayores obligaciones para los consumidores finales.

Avanzando en materia de descentralización

Destacamos la iniciativa relativa al *fortalecimiento de la regionalización del país^{xxv}*. El proyecto es positivo al establecer diversos mecanismos de traspaso de competencias a los gobiernos regionales, en concordancia con la Constitución Política de la República. El esquema elegido mantiene el concepto de Estado unitario que establece la Constitución y da cumplimiento al mandato de promover la regionalización, como así también a lo dispuesto en la reforma constitucional de 2009 respecto de las competencias que el Presidente de la República podrá transferir a los gobiernos regionales, de conformidad a la ley.

Conclusiones

Habida consideración de la nutrida y variada agenda legislativa, resulta crucial que el Gobierno dé prioridad, a través de un ordenado uso de las urgencias, a los proyectos de ley que tendrán un mayor impacto para hacer de Chile un país más competitivo y desarrollado. El Poder Legislativo tendrá un importante rol que cumplir en los meses que vienen. En una mirada de largo plazo y con visión de país, la voluntad para lograr los consensos necesarios debe estar más presente que nunca. Las buenas políticas públicas, vengan del gobierno que vengan, deben contar con el apoyo del Congreso en aras del beneficio que generan en la población.

En breve...

- A pocos meses de que concluya el Gobierno, las prioridades deben ser puestas en los proyectos de ley orientados a que Chile tenga una mejor institucionalidad y un marco jurídico consolidado que vele por la eficiencia en el uso de los recursos públicos y nos permita alcanzar el desarrollo a través de un mayor crecimiento.

^I La Administración Piñera ha enviado más de 300 proyectos de ley al Congreso para su discusión, de los cuales hay más de 170 ya aprobados.

^{II} Nos referimos a determinados aspectos de la reforma tributaria; a aquel que tuvo por objeto establecer un financiamiento de largo plazo al Transantiago; a las iniciativas que otorgaron bonos en el mes de marzo y al proyecto de publicidad en los alimentos.

^{III} A pesar que aún no es ley de la República, esta semana se despachó del Congreso Nacional el proyecto de ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, que busca acotar los plazos de tramitación de estos procedimientos, fomentando así el re-emprendimiento. El proyecto aprobado es importante al facilitar a quienes han fracasado en alguna actividad empresarial el que puedan levantarse y volver a emprender.

^{IV} El listado de proyectos prioritarios considera sólo los mensajes presidenciales (incluyendo indicaciones sustitutivas) ingresados por esta Administración que aún están en trámite legislativo. Esto no significa que no existan otros proyectos de ley, iniciados en mociones parlamentarias de relevancia, que han captado la atención del Gobierno, de los parlamentarios y de la ciudadanía, como aquél en trámite (Boletines N° 6037, 6331, 6523 y 6858 refundidos) que modifica el Código Sanitario en lo referente a la regulación de las farmacias y los medicamentos, proyecto que a nuestro juicio contribuiría a aumentar la competencia del mercado y a beneficiar a los consumidores.

^V Boletín N° 8767-06.

^{VI} Boletín N° 9015-05.

^{VII} Boletín N° 7616-06.

^{VIII} Boletín N° 8937-06.

^{IX} Boletín N° 7975-25.

^X Boletín N° 8810-07.

^{XI} Boletín N° 8487-07.

^{XII} Boletín N° 8041-04.

^{XIII} Boletín N° 8189-04.

^{XIV} Boletín N° 8774-04.

^{XV} Boletín N° 8859-04.

^{XVI} Boletín N° 7966-05.

^{XVII} Boletín N° 8874-05.

^{XVIII} Boletín N° 9059-07.

^{XIX} Boletín N° 9022-08.

^{XX} Boletín N° 7976-13.

^{XXI} Boletín N° 8996-13..

^{XXII} Boletín N° 8770-23.

^{XXIII} Boletín N° 7487-12.

^{XXIV} Boletín N° 9094-12.

^{XXV} Boletín N° 7963-06.