

# MERCADOS COMPETITIVOS: MOTOR FUNDAMENTAL DEL BIENESTAR Y EL DESARROLLO

21 de diciembre del 2020



## RESUMEN EJECUTIVO

---

La competencia es el mecanismo por el que una economía social de mercado busca lograr eficiencia, bienestar social, legitimidad en sus resultados y, en definitiva, el desarrollo integral de los países. Considerando su importancia, en este documento se profundizará en su valor desde una concepción liberal, para luego profundizar en el caso de Chile, destacando los ámbitos en los que esta podría mejorar. A la luz de lo indicado, se subrayará la importancia de modernizar el Estado, en cuanto en ciertas ocasiones puede representar barreras de entrada que dificultan la presencia de competidores desafiantes, como ocurre en el caso de la calidad y coherencia regulatoria y compras públicas. Complementariamente, se indicarán algunas dimensiones que facilitarían la entrada de nuevos actores con mayores oportunidades para competir, como lo son obras públicas e infraestructura, comercio internacional e importaciones y formación de capital humano.

### **Autores:**

Pamela Arellano, Alfonso España, Jorge Fantuzzi, Sebastián Izquierdo, Rolf Lüders, Felipe Morandé y Julio Riutort.

# INTRODUCCIÓN

---

En el siguiente documento nos referiremos a la importancia de la competencia para un desarrollo económico justo, las razones que la justifican y los beneficios que de ella derivan. Posteriormente, se expondrán algunas propuestas que permitirían un ambiente propicio para la competencia, asociadas a la calidad y coherencia regulatoria; compras públicas; digitalización; obras públicas; competencia internacional y capital humano, ya que estas constituyen áreas en las que Chile aún se encuentra atrasado, y que, de ser consideradas, podrían ser claves para dotar de una mayor legitimidad a los resultados del mercado y mejorar la calidad de vida de la población.

# 1. LA COMPETENCIA DESDE UNA CONCEPCIÓN LIBERAL

---

En un mundo de recursos escasos, necesidades crecientes y valoraciones subjetivas, la competencia es el mecanismo por el que una economía social de mercado busca lograr eficiencia. Este postulado—en apariencia de tono economicista—resulta central para el bienestar social y el desarrollo de los países, pues se basa en ideas de mérito y justicia.

Cuando la cancha no es pareja, y grupos reducidos mantienen su posición de privilegio social y económico, las ideas y talentos emprendedores desafiantes se ven dificultados o derechamente vedados de expresarse, aplicarse y hacerse realidad y, a causa de eso, la sociedad debe resignarse a un conjunto de productos y servicios más estrecho, menos diverso y de menor calidad de donde elegir.

Cuando los mercados no son competitivos, la asignación de los recursos, su destino, cantidades y precios, responden a criterios distintos de los que impulsan el desarrollo económico y el bienestar material. En cambio, mercados competitivos inducen esfuerzos que benefician a la sociedad en su conjunto, por medio de menores precios, mayores cantidades consumidas, y mejor calidad. Esto induce a su vez un ciclo virtuoso de innovación y productividad. Valga notar que la competencia y los mercados son fenómenos sociales, y como tales encierran un sentido de cooperación y coordinación—tanto dirigidos como espontáneos—que se sustenta en el intercambio voluntario, con la debida regulación a fin de mitigar los efectos de las fallas que naturalmente se producen.

Velar por la competencia implica, desde el punto de vista social, adherir a un ideal de sociedad justa, inclusiva y diversa; que repudie las ganancias que emergen de anular o bloquear a otros y no de lograr

“

Cuando los mercados no son competitivos, la asignación de los recursos, su destino, cantidades y precios, responden a criterios distintos de los que impulsan el desarrollo económico y el bienestar material. En cambio, mercados competitivos inducen esfuerzos que benefician a la sociedad en su conjunto, por medio de menores precios, mayores cantidades consumidas, y mejor calidad.

la preferencia del público. Por lo tanto, el ideal competitivo encierra un profundo sentido de cooperación en que todos los actores del sistema se coordinan para erigir instituciones, reglas y códigos de conducta que promueven dichos valores y que se sustentan en la importancia del intercambio sin abusos de posiciones dominantes.

El rol del Estado, para que el mercado produzca resultados benéficos en general, no es pasivo. Este debe intervenir evitando perjudicar la competencia, constituyéndose como su límite en los casos que lo ameriten. En este sentido, el Estado debe velar por la competencia en los mercados y resguardar que la evolución de éstos esté determinada por los consumidores y sus preferencias, y no por las preferencias de los oferentes, los legisladores o los reguladores, o por formas ineficientes de provisión y producción.

“

En efecto, el rol del aparato público no se limita sólo a persecución y sanción de prácticas que restringen la competencia o abusen de una posición dominante. Implica, además, buscar activamente la reducción de barreras a la entrada, muy especialmente aquellas creadas por el propio Estado, y la promoción de espacios que generen innovaciones y disrupciones.

En efecto, el rol del aparato público no se limita sólo a persecución y sanción de prácticas que restringen la competencia o abusen de una posición dominante. Implica, además, buscar activamente la reducción de barreras a la entrada, muy especialmente aquellas creadas por el propio Estado, y la promoción de espacios que generen innovaciones y disrupciones.

Asimismo, es importante notar que grandes empresas, o grupos de estas pueden adquirir una influencia política desproporcionada, y terminar afectando la competencia, y hasta las propias bases de la democracia. Esto implica un tremendo desafío para la sociedad civil, y para la estructura política y jurídica del país, pues empresas y empresarios intentarán resistir la competencia, y lo harán con fuerza y recursos.

La defensa y promoción que el liberalismo hace del mercado siempre ha estado acompañada del reconocimiento del papel que la competencia cumple en la asignación de bienes, dados los positivos efectos que esta tiene a su vez sobre la desconcentración del

poder y la libertad de las personas para tomar decisiones. Para entender esto, no se debe pensar en la competencia en oposición a la cooperación u organización, sino como un mecanismo contrario a las organizaciones exclusorias, privilegiadas o monopolísticas, y que incluso permite, incentiva y facilita la cooperación y organización de las personas.

Ahora bien, la desigualdad es especialmente problemática cuando ocurre en contextos poco competitivos. Según Luigi Zingales<sup>1</sup>, las personas generalmente aceptan la desigualdad de ingreso producida por el capitalismo, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: la inequidad que se produzca dentro del sistema no sea excesiva; se perciba como un factor necesario para beneficiar a todos; y que sus resultados sean considerados como justos por una gran parte de la población. Al respecto, un mercado competitivo permitiría estas tres condiciones, ayudando a legitimar el sistema y mejorar sus resultados.

En efecto, es posible indicar que una forma de aumentar la aprobación del sistema económico, consiste en robustecer las condiciones para un ambiente competitivo. La competencia tiene distintos efectos positivos para la sociedad en su conjunto. En primer lugar, señala Zingales, limita la posibilidad de que ciertos grupos obtengan ganancias excesivas, ayudando a reducir la desigualdad de ingresos. A su vez, asegura que el consumidor disfrute de los mayores beneficios de la innovación, bienestar, reducción de costos, productividad, entre otros. Además, la competencia aumenta la eficiencia, refuerza la meritocracia, y genera beneficios sociales como reducir la desigualdad de ingreso por género<sup>2</sup>, como también promover la participación de otros grupos dentro de las recompensas que un mercado competitivo produce. Sin embargo, un escenario altamente

1. Luigi Zingales, "A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity". 2014.

2. Sandra Black and Philip Strahan, "The Division of Spoils: Rent Saring and Discrimination in a Regulated Industry," American Economic Review 91, no. 4 (September 2001): 814 - 831.

competitivo no se produce naturalmente, sino que son necesarias reglas que propicien que las interacciones resulten en el mayor beneficio posible tanto para cada parte como para el conjunto.

Recapitulando, la competencia justa, desde una concepción liberal, es la base del progreso social y económico. Esto implica ser más “pro-mercado” que “pro-empresa”, ya que pone en el centro de su reflexión los mecanismos para que el intercambio se produzca en un escenario competitivo, más que en una empresa en particular. En la medida en que así sea, habrá mayor innovación, productividad, eficiencia, conocimiento disponible, facilitando que más personas puedan alcanzar sus fines a un menor costo. La



competencia, a su vez, colabora con objetivos como la reducción de la desigualdad, la pobreza, y contribuye a la incorporación de grupos que bajo regímenes poco competitivos podrían ser discriminados.

## 2. LA COMPETENCIA EN CHILE

La experiencia internacional muestra evidencia respecto de la importancia de facilitar la libre entrada de empresas al mercado. Por ejemplo, las experiencias opuestas de Europa y EE.UU. presentan el duro contraste entre una economía donde los márgenes aumentan mientras en la otra caen (Philippon, 2020). Altos márgenes sugieren poca competencia, lo que acaba perjudicando a los consumidores.

Respecto de Chile, en los últimos años, el crecimiento de la productividad ha caído sostenidamente, lo que, entre otros factores, se ha asociado a la falta de competencia que hay en su mercado<sup>3</sup>. Del mismo modo, ha sido recurrente la percepción negativa en contra del sistema económico. Una de las críticas que más se reitera, es que se trataría de un sistema que beneficia a unos pocos, perjudicando a la mayoría. Dicha visión se sostendría en que en el país existe una alta desigualdad y concentración de ingresos y recursos. De hecho, dentro de los temas identificados como importantes por encuestados en diversas encuestas en el período de octubre 2019, fue la desigualdad<sup>4</sup>. Por estas razones, buscar formas de aumentar la competencia en el país no es solamente una forma de aumentar la productividad, sino también de evitar la inestabilidad política y económica que provoca la indignación ciudadana ante la falta de competencia<sup>5</sup>.

Reconociendo los enormes avances en materia de defensa de la libre competencia que han tenido lugar



en los últimos 10 a 15 años en el país, la economía chilena mantiene un alto grado de concentración. El World Economic Forum (WEF) caracterizan la actividad corporativa del país como mayormente dominada por pocos grupos económicos, y le asigna nota 3,5 (de 1 a 7), por debajo del promedio de América Latina (3,8), detrás de Costa Rica (el mejor de la región con 4,1) y muy lejos de países como Alemania (5,3)<sup>6</sup>. En esta línea, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) sostiene que la falta de mayor competencia en general explica una parte del estancamiento de la productividad en Chile.

En sectores donde la concentración parece alta, como la banca, el gobierno ha impulsado reformas importantes como la recién implementada ley de

3. De acuerdo a la CNP, la falta de productividad de las empresas en Chile, sobre todo las más grandes, se debe a la falta de competencia, lo cual empeora en el caso de las compañías no exportadoras.

4. Según la Encuesta "Pulso Ciudadano", publicado el viernes 25 de octubre (2019), un 85,2% de los encuestados considera que las principales motivaciones que han generado estas manifestaciones y protestas es la desigualdad económica entre los chilenos, ocupando el cuarto lugar. Los tres primeros son: sueldos de los trabajadores (87,1%), precios de los servicios básicos (luz, agua, gas), pensiones de los jubilados (85,7%). Del mismo modo, según la Encuesta "Cadem" el 30 de octubre (2019), el principal problema al que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno, a juicio del 23% de los encuestados, fue la desigualdad. El puesto que ocupó en dicha encuesta fue el tercero. Los tres primeros fueron Pensiones (36%), Salud (36%), Empleo, Sueldos, Costo de la vida (24%).

5. En palabras de Zingales, "cuando los votantes pierden confianza en el sistema económico y lo ven como un ámbito esencialmente corrupto, entonces la inviolabilidad de la propiedad privada también se encuentra en peligro." (Zingales, L. 2009. "El capitalismo después de la crisis". Estudios Públicos, 116).

6. World Economic Forum, The Global Competitiveness Index 4.0 2019 dataset (version 04 October 2019).

portabilidad financiera. Sin embargo, el desarrollo de las *fintech*, la alternativa digital a la banca tradicional, está todavía rezagado y se ha requerido de anuncios de un nuevo marco legal.

Facilitar la contestabilidad de un mercado, para hacerlo más competitivo, supone que nuevas empresas pueden disputarse la preferencia de los consumidores, reduciendo la participación de —y en ocasiones haciendo desaparecer a— los participantes establecidos. Lamentablemente la propia regulación que surge del Estado puede actuar como una barrera que impide la entrada. Así, parte importante de promover la competencia supone simplificar la regulación, que en varios sectores es abundante y dispersa<sup>7</sup>.

“

Para lo anterior, la competencia debe ser promovida, y las acciones anticompetitivas perseguidas. En ambas acciones el rol del Estado resulta central. Esto hace necesario liderazgo y capacidad regulatoria a la altura del desafío. Buenas intenciones acompañadas de un mal diseño regulatorio pueden generar resultados contraproducentes.

Para lo anterior, la competencia debe ser promovida, y las acciones anticompetitivas perseguidas. En ambas acciones el rol del Estado resulta central. Esto hace necesario liderazgo y capacidad regulatoria a la altura del desafío. Buenas intenciones acompañadas de un mal diseño regulatorio pueden generar resultados contraproducentes.

Además, la naturaleza de los problemas cambia—en ocasiones rápidamente—y tenemos que actuar sin necesariamente conocer por completo las consecuencias de las decisiones que se van a tomar, lo que exige tolerancia al error y mecanismos de evaluación y corrección. Propender hacia una mayor competencia, a su vez, requiere subsanar aquellas distorsiones generadas por el aparato público y que la perjudican. Es por ello que, además, se puede decir que las propuestas a continuación dependen del avance en la agenda de modernización del Estado, en lo que a la regulación y evaluación se refiere.

En lo que sigue se propondrán una serie de medidas que buscan mejorar la competencia en distintas áreas del país en las que, de ser mejoradas, permitiría un mayor desarrollo económico e impacto social utilizando elementos positivos del mercado. No es un listado exhaustivo de las acciones que se necesitan, sino un grupo de propuestas de interés general, transversal al funcionamiento de diferentes mercados, y que generan consenso.

---

7. Así también lo recoge el WEF, que pone a Chile con procedimientos regulatorios más complejos que el promedio de los 5 países menos amistosos con la competencia y ciertamente más complejos que el promedio OCDE.

## 3. PROPUESTAS PRO-COMPETENCIA

### 3.1. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Los tiempos modernos han venido de la mano con la sofisticación de la labor del Estado, el cual abarca más tareas y de mayor complejidad. Esto se inscribe dentro de un proceso democratizador a nivel mundial, en donde las sociedades se han vuelto más abiertas, exigiendo al sector público un mejor trato y respuesta a los problemas sociales. Al respecto, existen fenómenos de la organización estatal que perjudican el desarrollo de la competencia. Dependiendo de la facilidad que exista para hacer negocios, invertir, contratar, entre otros, habrá mayor o menor actividad económica y competencia. Esto se debe, principalmente, a que las regulaciones establecen barreras de entrada que definen las condiciones que deben cumplir los participantes para competir.

Modernizar el Estado es un imperativo en materia de competencia por distintas razones. Por un lado, la estructura y funcionamiento del aparato público repre-



senta, en ciertas áreas, una limitante que acaba por anular la materialización de proyectos que emergen de la sociedad civil. Los altos tiempos de espera, la arbitrariedad en los procesos y la complejidad regulatoria, son factores que acaban por frustrar a la ciudadanía, volviéndola impotente. Estos fenómenos, a su vez, hacen que quienes puedan “saltarse la fila” puedan competir sin tantos problemas, profundizando el problema de la desigualdad. En el mismo sentido, en la medida en que el Estado es más transparente y despliega información coherente y útil para las decisiones que puedan tomar los actores de la sociedad civil, mayor es la competencia que se produce, y menores son los costos que deben pagar los jugadores.

Lograr un Estado moderno, con una burocracia profesional, en donde el gasto público sea utilizado eficientemente en aquellas áreas en las que produce mayor impacto social, transparente y con reglas claras e iguales para todos, constituye una necesidad de primer orden cuando lo que se busca es aumentar la competencia<sup>8</sup>. Como se verá a continuación, dentro de esta agenda se incluye la necesidad de aumentar la calidad y coherencia regulatoria, perfeccionar ChileCompra y sus bases de licitación, y establecer un registro de contratistas en obras públicas. Con todo, dentro de la agenda de modernización, destacan por su aporte a las siguientes medidas:

- **Perfeccionar la transparencia fiscal:** en la medida en que hay más transparencia y datos, la sociedad civil tiene mejores y mayores herramientas para competir y cooperar en las funciones públicas que cumple el Estado. Al respecto, 9 de los 36 países que componen la OCDE (excluyendo a Chile) poseen una

8. Un desarrollo extenso sobre este tema ha sido tratado en “Horizontal (2020), Modernización del Estado: El desafío más grande de nuestra democracia”. Disponible en: <https://www.horizontalchile.cl/wp-content/uploads/2020/05/MEvf19.pdf>

Oficina Presupuesto Parlamentario del Congreso Nacional (PBO). Para que esta pueda realizar análisis, necesita contar con acceso ilimitado a información y datos que estén en manos del gobierno. Otros datos, incluyendo todas las glosas, se deberían entregar directamente a la PBO en formatos maleables/editables, como Excel y Word. Es deseable que la PBO tenga una relación colaborativa con la sociedad civil, ya que así es posible aprovechar oportunidades como el análisis específico del sector, evaluación par para productos analíticos grandes, y divulgación de los productos y los datos de la CBO chilena más ampliamente a la comunidad<sup>9</sup>.

- **Servicio Civil ampliado con ventanilla única de ingresos de funcionarios:** la rigidez institucional con que opera la administración pública atenta contra una buena gestión de personas y de talento. Es por eso que se hace necesario definir nuevas estructuras de relación laboral en el empleo público, que promueva el desarrollo de las personas, la necesaria adaptabilidad que requiere el Estado como organización, el mérito como eje rector, la movilidad de funcionarios al interior de las instituciones del Estado, entre otras materias. Por lo tanto, proponemos un régimen único que acerque los distintos estatutos laborales dentro del Estado para facilitar la meritocracia, la movilidad y la transparencia. En el mismo sentido, será necesario definir un Sistema Único de Ingreso al Estado, que atraiga el talento al servicio público e incluya elementos de flexibilidad, movilidad, capacitación y equidad salarial. Para ello, el Sistema de Alta Dirección Pública deberá involucrarse en la gestión del capital humano, y no solo en el mecanismo de selección. Los concursos deben ser públicos, especificando el perfil y el sueldo del cargo, así como también la experiencia y habilidades necesarias para este.

- **Independencia de la gestión ministerial cotidiana:** además de avanzar hacia un nuevo Estatuto Administrativo, es necesario establecer la independencia y profesionalización de las subsecretarías ministeriales. Para ello, se recomienda que la figura de subsecretario sea entendida como un puesto administrativo perteneciente a la carrera funcionaria, más que uno político. En esta línea, una vez los roles políticos y administrativos de los ministerios estén claramente definidos y delimitados entre ellos, los subsecretarios debiesen ser nombrados por la ADP en vez del presidente.

- **Trancar “la otra puerta giratoria”:** actualmente los periodos de espera (enfriamiento) que deben transcurrir antes de pasar del sector público al privado solo aplica a exfuncionarios y exautoridades de las instituciones fiscalizadoras, impidiendo que estos puedan desempeñarse en entidades del sector privado que estuvieron sujetas a su fiscalización, por un periodo de seis meses. Sin embargo, esta es insuficiente, ya que no contempla las relaciones comerciales, no indica cuál es la entidad que hará valer dicha prohibición y no procura sanciones efectivas. Por lo tanto, sugerimos establecer que todas las autoridades de instituciones con facultades normativas y fiscalizadoras, además de ministros y subsecretarios, no puedan emplearse, proveer servicios, ni mantener vínculos comerciales al cese de sus funciones, por el plazo de un año o más, con organizaciones privadas relacionadas con su función previa, o con aquellas que pudieran verse en ventaja debido al cargo previo. En el mismo sentido, los sujetos pasivos de la ley de Lobby y Gestión de Intereses, es decir, las autoridades encargadas, no deberán poder trabajar en empresas de lobby o realizando gestión de interés por un periodo de dos años.

---

9. Propuesta del Banco Mundial (2019), “Mandato para la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional”. Octubre de 2019.

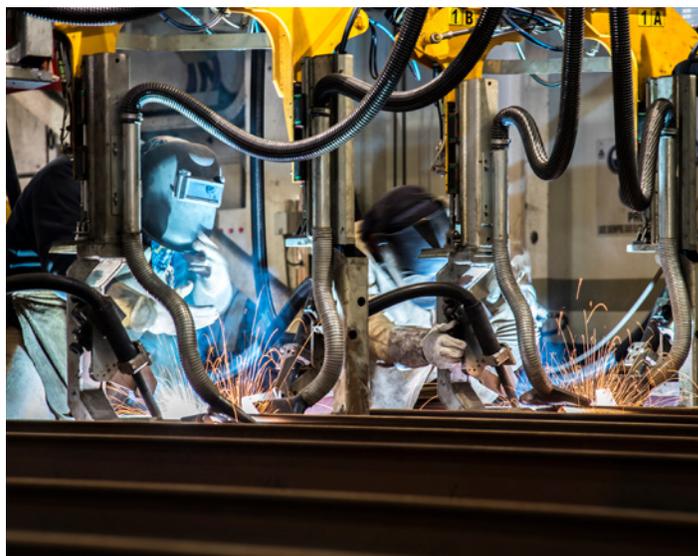
### 3.2. CALIDAD Y COHERENCIA REGULATORIA

El buen funcionamiento de los mercados depende de muchos factores, especialmente de la información simétrica entre los agentes, y de la ausencia de costos de transacción, entre otras condiciones. Más aún, algunos mercados tienen pocos actores o incipiente desarrollo. En estas situaciones la regulación puede ser crucial para el buen funcionamiento del propio mercado. Adicionalmente, la regulación puede responder a otros intereses, por ejemplo a objetivos de política pública, a metas sociales, territoriales, de género o intergeneracional entre otras.

La “regulación” es un concepto amplio que engloba un conjunto enorme y diverso de normas emanadas del Estado y sus agencias. Existe en gran variedad de sectores y mercados, siempre bajo la premisa de que el mercado requiere ciertas garantías para hacer asignaciones eficientes, o en algunos casos más justas. Así por ejemplo existen regulaciones en contratos (v.g. normas laborales), en tecnología (v.g. norma técnica), en arquitectura (v.g. norma sísmica), y un larguísimo etcétera. Se estima que en Chile tenemos un catálogo de más de 250.000 regulaciones, codificadas en reglamentos, normas técnicas, planes técnicos, ordenanzas, y otros instrumentos<sup>10</sup>.

Lograr una regulación de calidad que a su vez sea coherente con sus objetivos (y con otras regulaciones vigentes) exige de un esfuerzo importante por alcanzar una institucionalidad de la que actualmente nuestro país carece. Regulaciones bien intencionadas pueden ser mal diseñadas o implementadas, o perder su validez en el tiempo. También pueden constituirse en barreras que limitan la entrada de competidores o disminuyan la intensidad de la competencia en el mercado.

Así, la calidad y coherencia regulatoria ha sido iden-



tificado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como un pilar del desarrollo. La OCDE propone evaluar el impacto de cualquier regulación (por medio de un Análisis de Impacto Regulatorio o RIA), para asegurar que su implementación genere más beneficios que costos. El RIA debe ser utilizado de manera sistemática, y desde las primeras etapas de la elaboración de las regulaciones, buscando medir el beneficio y costo esperado, y otros potenciales efectos, para por la vía del diseño, la implementación y la evaluación lograr una regulación de calidad, que a su vez sea coherente con los objetivos que la inspiran. Para la realización de esta labor, la OCDE propone que esta tarea se encuentre a cargo de un órgano de supervisión (una revisión de “calidad”) de la regulación con las facultades para identificar y así evitar la emisión de regulación defectuosa.

Dos aspectos deben recibir especial atención para evitar que el RIA se convierta en un mero trámite y garantizar que cumpla su objetivo. Primero, los ámbitos cubiertos por el análisis de la regulación deben ser amplios e incluir aspectos de competencia, pues existe amplio consenso que muchas normas y

<sup>10</sup>. Guía Chilena para una buena regulación, abril 2019 en: [https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Guia-Chilena-2019\\_25abril.pdf](https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Guia-Chilena-2019_25abril.pdf) ). También se señala que, según cálculos del MINECON, utilizando información de la Biblioteca Nacional del Congreso de mediados del 2018, el número podría ascender a 300 mil.

regulaciones la restringen más allá de lo necesario para cumplir con los objetivos de las políticas públicas, y que con ocasiones modifican los incentivos de los agentes del mercado. La OCDE sugiere un método práctico para que los reguladores y legisladores eviten restricciones competitivas<sup>11</sup>. El segundo aspecto es la institucionalidad que aplique este proceso de análisis de impacto regulatorio.

En su informe de 2016, la OCDE entrega el siguiente diagnóstico respecto de Chile: la falta de una política regulatoria integral limita nuestro crecimiento económico y reduce la productividad; además de que carecemos de una evaluación sistemática del impacto de nueva regulación.

El Presidente Sebastián Piñera encomendó al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través de la nueva Oficina de Productividad y Emprendimiento Nacional (OPEN), la tarea de eliminar las cargas regulatorias excesivas que afectan nuestra competitividad, productividad y capacidad de emprendimiento. OPEN y la Comisión Nacional de Productividad elaboraron una metodología para que los organismos sec-

toriales preparen sus informes de impacto regulatorio, los que deben acompañar a los proyectos de ley, y a los reglamentos<sup>12</sup>. En abril de 2019, se dictó bajo la Agenda de Simplificación Regulatoria del Gobierno el Instructivo Presidencial N°3 sobre los Informes de Impacto Regulatorio, junto con un proyecto de ley e instructivo presidencial de simplificación regulatoria.

Como se aprecia, hemos avanzado tímidamente en implementar un estándar aceptable de calidad y coherencia regulatoria, y en particular, no se han incorporado aspectos de competencia. En comparación con otros países estamos notoriamente rezagados, según los indicadores de la propia OCDE<sup>13</sup>. Chile se encuentra en el grupo de ocho países que solo exigen RIA con criterios de competencia en algunas leyes, mientras la mayoría (28 países analizados) aplican criterios de libre competencia al RIA. En el caso de regulación secundaria la conclusión es similar. La misma institución señala que 35 de 44 países tienen un órgano de gobierno distinto del que presenta la regulación responsable de revisar la calidad de los análisis de impacto regulatorio; Chile está en el grupo de nueve países que no lo tienen.

11. Herramientas para la Evaluación de la Competencia <https://www.oecd.org/daf/competition/98765432.pdf>

12. [https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Guia-Chilena-2019\\_25abril.pdf](https://open.economia.cl/wp-content/uploads/2019/04/Guia-Chilena-2019_25abril.pdf)

13. [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264303072-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/9789264303072-en&csp\\_=46cd5ed37844c9dc6cf-21c84716ab307&itemIG0=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264303072-en/1/2/2/index.html?itemId=/content/publication/9789264303072-en&csp_=46cd5ed37844c9dc6cf-21c84716ab307&itemIG0=oecd&itemContentType=book)

## NUESTRA PROPUESTA:

• **Establecer que SEGPRES exija la RIA en las iniciativas sectoriales:** incorporar las buenas prácticas que entidades como la OCDE han estado promoviendo y muchos países ya han incorporado, en particular la de analizar los impactos posibles sobre la competencia de los mercados de las propuestas normativas que se generen. Hoy SEGPRES es quien recibe las leyes y los decretos y reglamentos que requieren de la firma del Presidente y bien podría exigir RIA a las iniciativas sectoriales y encargar a la Comisión Nacional de Productividad la revisión de dichos RIA. Se necesita instaurar un nuevo proceso que considere un RIA, no solo respecto al costo de cumplimiento, sino que también de impacto en la competencia e instruir y capacitar a los servicios para que los elaboren. Esto requiere generar las capacidades para apoyar a los reguladores sectoriales en la realización de estos análisis de impacto regulatorio e instalar un equipo de profesionales de alto nivel responsable de la supervisión de la calidad de dichos análisis. A eso debe agregarse el compromiso político y su institucionalización, cambios legales para dotar, entre otras cosas, de nuevas atribuciones a SEGPRES y la CNP, en el sentido que no se tramitará iniciativas regulatorias con RIAs de baja calidad o que, de haber afectación relevante a la libre competencia, ésta no esté debidamente justificada. Asimismo, la CNP debiera tener que prestar atención permanente a las iniciativas generadas en el Congreso, de manera que en la práctica se erija como una defensoría de la calidad regulatoria activa aportando con análisis oportuno y de alta calidad técnica.

• **Departamento regulatorio – Comisión Nacional de Productividad:** una función de la CNP consiste en “[a]nalizar e identificar (...) aquellos obstáculos generados por la regulación o gestión del sector público”<sup>14</sup>. Así, se trata de una institución que entre los años 2016 y 2017 ha presentado 140 recomendaciones, de las cuales solamente 34 (24%) tiene algún grado de implementación<sup>15</sup>. En consecuencia, se propone definir la creación de un departamento regulatorio dentro de la estructura de la CNP, con la misión principal de resguardar la gobernanza regulatoria y obligar al Poder Ejecutivo a reaccionar ante las recomendaciones del Departamento, entregando al Congreso la facultad de fiscalizar el cumplimiento y avances. Entre sus funciones se encontrará 1) elaborar un estudio anual identificando las regulaciones ineficientes o restrictivas de al menos dos mercados o sectores económicos determinados; 2) diseñar un paquete de recomendaciones específicas que debe implementar obligatoriamente el Poder Ejecutivo en un plazo concreto. No obstante, el Poder Ejecutivo tendrá la posibilidad de desestimarlas mediante resolución fundada o declaración pública; 3) dar seguimiento y evaluación ex post a las recomendaciones presentadas; 4) presentar un estudio anual ante la Comisión de Economía del Senado y de la Cámara de Diputados para fiscalizar avances y cumplimientos.

14. Artículo 2º, Numeral 3º, Decreto 270/2015.

15. CNP, Informe Anual, 2019.

### 3.3. COMPRAS PÚBLICAS

Dentro de la administración del Estado, las compras públicas son un aspecto clave en la calidad de los servicios que esta entrega y en la infraestructura que provee. ChileCompra, a pesar de ser bien evaluado a nivel regional, es un sistema poco competitivo, donde aproximadamente un 40% de los procesos licitatorios llevados a cabo en los últimos tres años contaron con sólo una o dos ofertas, en las que se canaliza el 56% del gasto (FNE, 2020).

En 2018 el Estado adquirió bienes y servicios por valor de 8,4 billones de pesos en la plataforma de Mercado Público. Pero no sólo la magnitud de las compras públicas hace de este un mercado importante.

Recientemente la FNE publicó un informe de un estudio profundo y completo al mercado de las compras públicas en Chile<sup>16</sup>. El informe detalla el funcionamiento de los diferentes mecanismos de compra (licitaciones públicas y privadas, trato directo y convenio marco), y propone recomendaciones enfocadas en mejorar la competencia, las que permitirían ahorros entre US\$ 290 y US\$ 855 millones cada año, además de dinamizar la competencia entre sus proveedores.



Especial interés se mostró en el sistema de convenio marco, mecanismo de asignación que representa el 23% del volumen total de compras de bienes y servicios, y el 51% en cantidad de órdenes de compra. La FNE sugiere que en una primera etapa los proveedores “compitan por la cancha”, y una segunda etapa de asignación que elimine cualquier discrecionalidad. En opinión de la FNE, esto haría atractivo adjudicarse el convenio marco, lo que aumentaría la competencia y reduciría los precios para el Estado. Propone además que la duración de los convenios se ajuste de acuerdo a los parámetros establecidos por la OCDE, con límite de cuatro años.

Otro de los mecanismos de asignación en el que la FNE manifiesta especial interés es el de las licitaciones públicas, el que corresponde a un 55% del total de las compras. Aunque la FNE señala que el mecanismo funciona en forma razonablemente adecuada, también destaca que existen posibilidades de mejoras para hacer de las licitaciones procesos más competitivos. Cabe destacar la baja participación de oferentes en un porcentaje relevante de licitaciones. En efecto, en un 25% de licitaciones participa solo un oferente, mientras en un 40% participan dos o menos. Asimismo, un 56% del gasto se canaliza a través de licitaciones donde se presentan dos o menos oferentes. Ello es relevante porque un bajo número de participantes en las licitaciones repercute en una menor intensidad competitiva y también en un mayor riesgo de ilícitos anticompetitivos. Respecto de este mecanismo de asignación, la FNE también realiza propuestas como realizar un análisis cuidadoso de necesidades y de definición de mercados, realizar esfuerzos para estandarizar los aspectos administrativos de las licitaciones en la mayor medida posible, y optar en el diseño de las licitaciones por tiempos y tamaños que permitan maximizar el número de participantes (esto sería, por ejemplo, aumentar los plazos y el tamaño de los contratos).

16. [https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/informe\\_preliminar\\_EM05\\_2020.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/informe_preliminar_EM05_2020.pdf)

Así también, existen problemas en el método de construcción de bases de licitación y también en la etapa de evaluación de las ofertas, ya que estas no son lo suficientemente bien diseñadas como para que a partir de ellas se evalúe de forma óptima lo licitado, ni tampoco se produce una evaluación efectiva una vez hecha la licitación, debido a la falta de conocimiento

técnico en el área de parte de los evaluadores. Para avanzar en esta materia, es necesario brindar apoyo jurídico y económico a los servicios públicos para el diseño adecuado de bases de licitación, así como también se debe entregar apoyo en las etapas posteriores, como lo puede ser la redacción de contratos, definición del período de prestación del servicio, entre otros<sup>17</sup>.

### NUESTRAS PROPUESTAS:

- **Aplicar en un periodo breve los cambios sugeridos por la FNE respecto de los convenios marco y de todo el sistema en general, para introducir mayor competencia en las compras públicas.** Esto es:

- Respecto de los convenios marco, que en una primera etapa los proveedores “compitan por la cancha”, y una segunda etapa de asignación que elimine cualquier discrecionalidad. Además, que la duración de los convenios se ajuste de acuerdo a los parámetros establecidos por la OCDE, con límite de cuatro años.
- En relación a las licitaciones públicas, entre otras cosas, optar en el diseño por tiempos y tamaños que permitan maximizar el número de participantes (esto sería, por ejemplo, aumentar los plazos y el tamaño de los contratos). Asimismo, brindar apoyo jurídico y económico a los servicios públicos para el diseño adecuado de bases de licitación.

### 3.4. EL DESAFÍO DE LA DIGITALIZACIÓN

El proceso de digitalización mundial, del que Chile no es ajeno<sup>18</sup>, contiene una promesa de aumentos en productividad y mejora en la calidad de vida. Considerando la productividad en Chile ha estado estancada por varios años la oportunidad se hace más relevante<sup>19</sup>.

Para materializar el potencial de la transformación

digital se necesita fomentar la difusión y adopción de nuevas tecnologías, además de seguir promoviendo la innovación en general. Un primer aspecto clave es mejorar la conectividad digital mediante un acceso masivo a Internet de banda ancha de buena calidad.

El porcentaje de hogares con conexión a banda ancha en Chile es similar al promedio de la OCDE (87,5%), mientras el acceso de empresas es también elevado,

17. Horizontal, “Modernización del Estado” (2020).

18. Las tendencias que empujan la digitalización en la economía son, por ejemplo, la Inteligencia Artificial, la Internet de las Cosas, la computación en la nube y las plataformas digitales.

19. Tales razones van desde la caída en la ley de los minerales hasta el incremento en regulaciones varias, aunque el escaso efecto de la digitalización

situándose en 89,6%. Sin embargo, apenas entre un quinto y un tercio de esas conexiones son fijas (Tabla N°1). El despliegue de redes de fibra óptica de alta velocidad resulta habilitante para que las empresas y hogares accedan a los beneficios de la digitalización. Este despliegue recae en el sector privado, el que requiere de una regulación adecuada que reduzca las barreras de entrada a nuevos operadores y que facilite la inversión necesaria. En este sentido, la OCDE reco-

mienda eliminar la regulación actual de concesiones y adoptar un régimen único de licenciamiento según el cual los operadores son autorizados a participar en todos los servicios de comunicaciones en el territorio<sup>20</sup>. Esto permitiría la entrada de nuevos operadores que podrían estar interesados en el despliegue de infraestructura, al tiempo que los incumbentes podrían interesarse en nuevos servicios de comunicación, provocando una baja en los precios.

Tabla N°1: Acceso a internet según zona urbana y rural, 2017

Tipo de internet	Menciones en zona urbana (%)	Menciones en zona rural (%)	Menciones totales (%)
Sólo fija	31,4%	13,7%	28,9%
Sólo móvil	25,9%	52,8%	29,6%
Fija + móvil	30,3%	7,7%	27,2%
No tiene acceso	10,9%	23,3%	12,6%
No sabe	1,5%	2,4%	1,7%

Fuente: Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2017

Una de las principales barreras que enfrentan los operadores es la existencia de múltiples regulaciones y reguladores, que inhiben el despliegue de infraestructura (v.g. antenas). En particular, las municipalidades siguen criterios heterogéneos y hasta arbitrarios al otorgar permisos. Es por ello que el país requiere desarrollar un marco legal armonizado, transparente y simple, especialmente atendiendo a las miles de antenas que deberán desplegarse con la tecnología 5G.

En materia institucional, debe crearse una entidad fiscalizadora independiente del gobierno, en forma de una superintendencia, que complemente el papel normativo que mantendría la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Otro asunto relevante es la protección de los datos de personas y empresas. A pesar de tener una ley especial vigente desde 1999, Chile registra las tasas

de violación a la privacidad más alta entre los países OCDE. Estas violaciones no solo lesionan los derechos ciudadanos, sino que también afectan la confianza en la economía digital y, por tanto, su propio crecimiento y aprovechamiento de su potencial. En 2018 se aprobó una reforma constitucional que instaura el derecho a la privacidad de datos personales pero hasta ahora no se ha concretado una reforma a la ley que permita garantizar de mejor forma ese derecho. El gobierno presentó un proyecto de ley al respecto, que además se orienta a la interoperatividad con la regulación de protección de datos con otros países y que consagra la figura de una entidad a cargo de monitorear el respeto a la privacidad de los datos. Sin embargo, dicho proyecto de ley se encuentra entrampado en el Senado.

La irrupción de las plataformas digitales plantea una

20. OECD (2019) *Supporting Chile to improve the telecommunications sector*, Policy note and implementation action plan.

serie de desafíos y oportunidades. De un lado, promueven la competencia sin fronteras y acaban disminuyendo precios a través del e-commerce y la compra de los más variados servicios usando Internet. Pero también pueden derivar en lo que se conoce como

el fenómeno de “el ganador que se lo lleva todo”, una tendencia a concentrar el mercado en pocos actores, lo que dificulta la entrada de nuevos operadores. Frente a estos retos, las autoridades de libre competencia deben estar muy atentas.

### NUESTRAS PROPUESTAS:

- Eliminar la regulación actual de concesiones y adoptar un régimen único de licenciamiento según el cual los operadores son autorizados a participar en todos los servicios de comunicaciones en el territorio.
- Evaluar la creación de un fiscalizador independiente al gobierno en materia de telecomunicaciones.
- Ampliar fuertemente los recursos para la formación de especialistas en TIC's.

### 3.5. OBRAS PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURA

En su proposición de modificación normativa N° 20 de 2020, el TDLC propuso modificaciones específicas respecto del Decreto Supremo N° 75 del MOP en cuanto al Reglamento de contratos de obras públicas y al Registro de contratistas. El Registro de contratistas es un registro de empresas que construyen obras públicas licitadas por el MOP, y su inscripción habilita a las empresas a participar de las licitaciones de obra pública de dicho ministerio. Para inscribirse, la empresa requiere acreditar experiencia en la especialidad que inscribe y capacidad económica.

En particular, el TDLC en su recomendación normativa sugirió, que empresas relacionadas puedan estar inscritos en el Registro de contratistas, pero que no puedan participar de una misma licitación, la obligación de informar los cambios de propiedad de las empresas



inscritas en el Registro de Contratistas, revisar la reglamentación respecto de la subcontratación e incorporar un mecanismo de resolución temprano de controversias entre el mandante y el adjudicatario de la obra.

## NUESTRA PROPUESTA:

- **Implementar las recomendaciones realizadas por el TDLC respecto de los contratos de obras públicas.** Esto es:

- Que empresas relacionadas puedan estar inscritos en el Registro de contratistas, pero que no puedan participar de una misma licitación.  
o La obligación de informar los cambios de propiedad de las empresas inscritas en el Registro de Contratistas.
- Incorporar un mecanismo de resolución temprano de controversias entre el mandante y el adjudicatario de la obra.

### 3.6. COMERCIO INTERNACIONAL

La apertura al comercio internacional es uno de los factores más relevantes para introducir competencia a los mercados, especialmente en economías pequeñas como la chilena, y es destacable que las últimas décadas se han caracterizado por un fuerte proceso de apertura comercial y liberalización de los mercados en el mundo. Chile tiene 29 Acuerdos Comerciales vigentes con 64 países, lo que ha permitido incrementar el comercio considerablemente. El resultado ha sido un crecimiento en el comercio exterior, que ha determinado un aumento significativo en la competencia para las industrias chilenas. Que exista competencia externa es una buena noticia toda vez que determina el ingreso al país de bienes o insumos productivos más baratos.

La Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas (o Comisión de Distorsiones) es un organismo técnico, integrado por representantes de insti-

tuciones públicas del sector económico, cuya función es asesorar al Presidente de la República respecto de materias que dicen relación con la importación al país de mercaderías a precios distorsionados y las situaciones de aumento de importaciones “que causen o amenacen causar daño grave a la producción nacional”. La Comisión puede proponer la aplicación de sobretasas arancelarias *ad valorem*, derechos anti-dumping y derechos compensatorios.

La Comisión se encuentra integrada por el Fiscal Nacional Económico, dos representantes del Banco Central, representantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía, el Ministerio de RREE y el director de Aduanas. Si bien en un inicio parecía ser el correcto, este diseño institucional no es el adecuado para un país con el nivel de desarrollo alcanzado por Chile. No cuenta con los recursos suficientes y la secretaría técnica cumple labores en el Banco Central al no contar con una institucionalidad más preparada. Lo peor, el sistema es vulnerable a presiones políticas.

## NUESTRA PROPUESTA:

- Crear una nueva sala en el TDLC para que estudie y resuelva los casos de distorsiones. Esto se haría aprovechando la ley que crea al TDLC, lo que entrega reglas claras a quienes tendrán que litigar. Las resoluciones serán independientes del poder Ejecutivo, lo que elimina o reduce la posibilidad de afectar el resultado por presiones políticas.

### 3.7. FORMACIÓN CONTINUA DEL CAPITAL HUMANO

Las competencias, destrezas y habilidades de los trabajadores, y su actualización permanente (formación continua), se han convertido en un factor clave para lograr la supervivencia y éxito económico de las empresas, especialmente en los sectores donde el cambio tecnológico ha impactado con más fuerza, y elevar la competitividad de los países.

A pesar de grandes progresos, Chile requiere de reformas estructurales y de gestión profundas para desarrollar una fuerza laboral más abundante y altamente calificada.

Desafortunadamente, en nuestro país la población de más de 15 años que no tiene capacidades analíticas básicas es más de un 60%, en tanto a nivel de los jóvenes, nativos digitales, la situación es mejor (25% no presentan capacidades básicas). No obstante, esto se compara con cifras inferiores a 10% en la mayoría de los países OCDE.

Es necesario entonces reforzar las competencias digitales a nivel escolar, entrenar a los profesores para que estén en condiciones de asumir los cambios curriculares e implementar programas de capacitación digital

para los mayores. Además, se requiere un mucho mayor énfasis en la formación de especialistas en TICs, los que son muy escasos en Chile. La ANID, sucesora de Conicyt, ha tomado este desafío destinando un 20% de las becas Chile a formación en TICs. Es posible que se necesite ampliar estos recursos en forma sustancial, dado que en la actualidad apenas un 4% de los alumnos de educación terciaria se enfocan a TICs y STEM<sup>21</sup>, comparado a un 13% en Nueva Zelanda o un 8% de Argentina. Así también, más de la mitad de los graduados de FTP en Chile tiene bajos niveles de competencias<sup>22</sup> (y, adicionalmente, la franquicia tributaria es utilizada en su gran mayoría por las grandes empresas<sup>23</sup>). Por lo tanto, contamos con escaso capital humano para el trabajo y de baja calidad, contratado principalmente en las grandes empresas y con instrumentos de política pública que las favorecen a ellas y no a las empresas de menor tamaño; todo esto acumulado, está limitando la dinámica de empresas y la competencia.

En el ámbito de las trayectorias formativo-laborales un aspecto esencial es el reconocimiento del aprendizaje previo y la capacitación modular, pues ellos contribuyen a mejorar el funcionamiento del mercado laboral al señalar las competencias adquiridas y facilitar la participación de los trabajadores en el aprendizaje continuo que permita el rápido balance entre

21. TICs son tecnologías de información y comunicación y STEM es el acrónimo en inglés de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas.

22. Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills. OECD Publishing, París. 2016.

23. Las estadísticas de SENCE muestran que cerca del 50% de las grandes empresas usan la franquicia tributaria para capacitación, las medianas en torno al 10% y las pequeñas menos del 2% de ellas.

oferta y demanda de habilidades. Las acreditaciones, certificados o licencias, tan comunes en países como Francia y Estados Unidos, permite que a los trabajadores se les reconozca su esfuerzo de aprendizaje (informal), lo que puede aumentar la motivación e incentivar el aprendizaje (formal) al mismo tiempo que permite señalar al mercado las competencias desarrolladas. Así, los empleadores se benefician a través de una mayor productividad, al poder contratar fácilmente las habilidades requeridas en los puestos de trabajos ofrecidos y fomenta la adquisición de nuevas competencias por los trabajadores. Asimismo, un sistema eficiente de reconocimiento de aprendizajes previos facilita la modularización de la formación a través de micro-certificaciones<sup>24</sup>, para que los trabajadores puedan acceder a rutas formativas flexibles y en línea con las necesidades del mercado.

Actualmente, las certificaciones altamente valoradas por los trabajadores son aquellas obligatorias para el ejercicio de un oficio, como instalador eléctrico y de gas (exigida por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles), conductor profesional (donde el Ministerio de Transporte exige diferentes tipos de licencia dependiendo el vehículo de qué se trate) o guardia de seguridad (donde se exige licencia OS10 de Carabineros de Chile). Para las otras, salvo unas pocas, se necesita mejorar sustantivamente el proceso de identificación de los perfiles ocupacionales para que éstos efectivamente respondan a las necesidades de las empresas y su certificación sea valorada por los empleadores a través de sus procesos de búsqueda y contratación de trabajadores.

Lo anterior no requiere cambios legales sino de un Estado mejor gestionado, pero también mejor articulado con los sectores productivos, para que así la política pública pueda responder rápidamente a las necesi-



dades de los trabajadores y empresas. Parte de esta respuesta es una oferta de capacitación pertinente, uno de nuestros déficits de acuerdo con el diagnóstico realizado en múltiples instancias<sup>25</sup>. La pertinencia se refiere a la oportunidad de la capacitación, pero también a su alineamiento con las necesidades de las empresas. Actualmente existe la franquicia tributaria para la capacitación que permite que las empresas capaciten con cargo a su pago de impuestos de primera categoría por hasta el 1% de la planilla anual de remuneraciones. Esta herramienta, naturalmente es utilizada en su gran mayoría por las grandes empresas: las estadísticas de SENCE muestran que cerca del 50% de las grandes empresas usan la franquicia tributaria para capacitación, las medianas en torno al 10% y las pequeñas menos del 2% de ellas.

SENCE trata de suplir este déficit a través de su oferta de cursos de capacitación, pero ésta es acotada, decidida a través de un proceso de planificación y licitación enmarcadas en la normativa de compras públicas que superan los 12 meses y, por lo tanto, no está gatillada por la demanda por competencias o perfiles laborales específicos requeridos por las mismas empresas directamente, como sí lo hace la franquicia tributaria.

<sup>24</sup>. Para ilustrar el punto, un ejemplo interesante se da en el mundo digital donde una micro-certificación podría estar asociada a lenguajes de programación. Así, un trabajador podría acceder a una certificación en R, otra en Perl, otra en Python y, por otro lado, una empresa puede exigir en sus procesos de contratación una certificación para el tipo de programador que necesite. La entidad certificadora constata la competencia que el trabajador pudo adquirir ya sea a través del estudio formal (institución de educación superior), la capacitación o el autoaprendizaje.

<sup>25</sup>. La OCDE, el BID, el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, la Comisión Larrañaga, la Comisión Nacional de Productividad, entre otros.

## NUESTRA PROPUESTA:

- **Coordinación entre instituciones de formación técnica y empresas:** mejorar sustantivamente el proceso de identificación de los perfiles ocupacionales para que éstos efectivamente respondan a las necesidades de las empresas y su certificación sea valorada por las empresas a través de sus procesos de búsqueda y contratación de trabajadores.
- **Actualizar la ley de SENCE para que responda a los desafíos actuales del mercado del trabajo:** copago para la franquicia tributaria con el objetivo de contratar capacitación que valoren empresas y trabajadores y así mejorar su impacto; pensar en nuevos instrumentos para la capacitación, como vouchers para trabajadores y políticas para fomentar la formación en el puesto de trabajo en empresas para las que la franquicia tributaria no es atractiva.
- **Implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad que le permita a SENCE tomar decisiones de asignación de recursos más oportunas y a organismos de formación continua** con resultados efectivos y validados por una institución independiente y altamente técnica, en línea con lo que muestran las mejores prácticas internacionales y siguiendo la lógica que existe en educación superior con la acreditación de instituciones.
- Mejorar la articulación de la capacitación con el sistema de educación técnico profesional y universitaria.
- Mejorar el sistema de acreditación de competencias, incorporando certificaciones internacionales, digitales y orientarlas a las necesidades actuales de las empresas.

## 4. BIBLIOGRAFÍA

---

- Black y Strahan. 2001. "The Division of Spoils: Rent Saring and Discrimination in a Regulated Industry," American Economic Review 91, no. 4 (September 2001): 814 – 831.
- "Comisión Larrañaga. 2011. Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Informe Final a petición del Ministerio del Trabajo y Previsión Social"
- Encuesta "Cadem", publicada el 30 de octubre de 2019.
- Encuesta "Pulso Ciudadano", publicada el viernes 25 de octubre de 2019.
- Fiscalía Nacional Económica. Estudios de Mercado.
- Horizontal. 2020. Modernización del Estado: El desafío más grande de nuestra democracia.
- MINECON. 2019. Guía Chilena para una buena regulación.
- OCDE. 2001. Herramientas para la evaluación de la competencia.
- OCDE. 2016. Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills. OECD Publishing, París
- OCDE. 2019. Supporting Chile to improve the telecommunications sector, Policy note and implementation action plan.
- World Economic Forum, The Global Competitiveness Index 4.0 2019 dataset (version 04 October 2019).
- Zingales, Luigi. 2009. "El capitalismo después de la crisis". Estudios Públicos, 116
- Zingales, Luigi. 2014. "A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity".