



Observatorio Económico >

nº 82 / mayo 2014



*El impuesto ambiental de
la reforma tributaria*



Información pública y transparencia

Oe

Por Marcela Peticara*

*Ph.D. en Economía, Universidad de Texas A&M, Estados Unidos. Académica FEN UAH

En Abril del 2009 entró en vigencia la Ley 20.285 que regula el acceso a la Información Pública y además crea el Consejo de la Transparencia (CPT), una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya principal misión es velar por el buen cumplimiento de esta ley. Creo no faltar a la verdad, cuando planteo esta fecha como un hito, tanto para el ciudadano común, como para los medios de prensa, la academia y el sector privado, quienes cuentan ahora con mecanismos o protocolos para solicitar información. Además, en caso de no obtenerla, los usuarios tienen la posibilidad de recibir una explicación del servicio público y si la entidad se niega a entregar la información solicitada, se puede apelar esta decisión ante el Consejo de la Transparencia.

La apertura del sector público a transparentarse, sumado a la alta tasa de informatización que han sufrido los servicios públicos en el país en los últimos años,

son, sin lugar a dudas, los responsables que en la actualidad Chile sea considerado un país relativamente abierto a proveer a su ciudadanía y al público especializado información estadística que resulta muy valiosa para el ejercicio de los derechos ciudadanos, para la gestión de las políticas públicas y para el desarrollo científico en algunas áreas específicas.

Es en este contexto que el Consejo de la Transparencia enfrenta nuevos desafíos. Ciertamente, el derecho a la información debiera ser un derecho constitucional, pero también lo debiera ser el derecho a la protección de la vida privada (amparado por la ley N° 19.628) y la preservación de los derechos de cualquier ciudadano a ser partícipes de estudios científicos. Si bien, no voy a discutir los problemas asociados a legislar y proteger la información confidencial que algunos privados puedan tener de las personas, y el cómo regular sus facultades para hacer uso de esta información, toda la discusión que se presenta a continuación también aplicaría a la preservación del derecho a la privacidad en el caso que el depositario de la información fuere un privado¹.

PRINCIPIOS BÁSICOS. AVANCES Y DEBES

La Ley de Transparencia tiene entre sus objetivos velar por el adecuado cumplimiento de la Ley 19.628 de protección de los datos de carácter personal. Y en este sentido, no es trivial separar a ambas legislaciones en el análisis. El derecho a la información pública debiera tener su límite en el derecho a la privacidad de las personas. Es decir, cierta información puede negarse cuando afecte el debido cumplimiento de las funciones de la institución, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional o porque ha sido debidamente reservada en la ley que dio origen al registro.

Las estadísticas de acceso a información pública son bastante elocuentes. Entre el año 2009 y el año 2012, las consultas anuales a través al sistema de transparencia aumentaron de 23.912 a 51.952². Desde el inicio del sistema hasta agosto del año 2013, el Consejo para la Transparencia, procesó 6.100 reclamos, lo que da una tasa de apelaciones del 3%. Sin embargo, se desconoce si el total de estas solicitudes realizadas a los servicios públicos fueron acogidas o si simplemente los usuarios desistieron de hacer reclamos.

Existen abundantes datos sobre los casos de apelación que recibe el Consejo y su resolución, no así sobre la situación de los pedidos de información. Es en este aspecto que se debiera avanzar en mejorar los indicadores de gestión del sistema como un todo, ya que la tasa de reclamos puede estar escondiendo que, frente a la negación de la información en una primera instancia, los usuarios desistan de su pedido. Según un estudio realizado por el mismo Consejo para la Transparencia, el 35% de las personas no reclamarían por la privación de la información, entonces, es probable que la tasa de reclamos ante el CPT esconda números reales sobre qué tan bien está funcionando el Sistema³.

Pero sin lugar a dudas, uno de los aspectos más débiles que aún tiene el sistema, es la protección a la privacidad de las personas. En este sentido, el Estado (por razones varias) ha avanzado lento (y en algunos casos de manera errática) en la protección del derecho de las personas a que sus datos no se divulguen y en su rol de facilitador de información que, por su esencia, debiera ser pública. No son pocas las circunstancias en las que datos sensibles han sido dados a conocer⁴, y otras en las que se han negado (apelando a que su divulgación afecta el derecho a la privacidad de las personas), sin considerar que en muchas ocasiones este derecho puede protegerse (con protocolos), sin impedir el desarrollo de programas públicos, estudios o investigaciones científicas cuyos resultados podrían generar altos beneficios para la sociedad.

Algunos principios y en qué estamos, a mi juicio, en estas materias.

Principio de la Licitud.

Este principio establece que cualquier dato almacenado en registros públicos o privados debe tener en su origen una autorización legal del sujeto, quien mediante un consentimiento informado autoriza a la autoridad o a la institución que recolecta estos datos a usar su información personal, ya sea este uso de manera anónima o privada. En este sentido, muchas instituciones científicas en el país han mejorado de manera importante sus protocolos: en la mayoría de las Universidades chilenas, existe al menos un Comité de Estándares Éticos. Dicha normativa fue producto de las exigencias de Conicyt en estas materias, pero el sector público parece estar al debe en este tema⁵.

Principio de Calidad.

Los datos que se solicitan deben estar actualizados (ser veraces), y deben ser utilizados sólo para los fines que fueron recolectados y no excesivos en relación a la finalidad para la que se recoge.

Principio de la Información.

Todos los sujetos sobre los que se recoge información tienen derecho a saber quién es el que va a resguardar esta información, con qué finalidad, en qué circunstancias esta puede ser cedida a terceros y bajo qué estándar de confidencialidad, y qué derecho tiene el sujeto a negarse a que esto suceda.

Principio de Seguridad y confidencialidad.

Asegurar el resguardo de los datos personales de la ciudadanía y la obligación de cualquier funcionario de proteger el secreto estadístico de los datos a los que tenga acceso durante el desarrollo de su trabajo. Sin olvidar que resguardo no es sinónimo de "no disponible", ya que en algunas circunstancias existen maneras técnicas de mantener el secreto de la identidad de los sujetos, enmascarando sus datos confidenciales y en otras, inclusive, el revelar las identidades de los sujetos a un cierto organismos puede devenir en mayores beneficios que costos. En principio, todas las bases de datos administrativas que los distintos servicios recolectan de manera sistemática, deberían estar sujetas a estos principios. Y su flexibilización de sólo se debe permitir bajo estrictos protocolos que den cuenta las maneras de mitigar (si así existieran) los riesgos de usar, ceder o directamente hacer pública esta información. Por ejemplo, se debiera establecer que la cesión de la información y/o su cruce con otras bases de datos se realizara bajo una estricta regla de confidencialidad. O alternativamente, que sólo se publicará información agregada (pero no individual), y que de habilitarse el uso de los microdatos, sólo pueda hacerse desde la sede y computadores de la oficina pública correspondiente. Ningún funcionario debiera poder, bajo penas de sanciones administrativas y penales, usar datos públicos para fines personales, ni ceder a terceros el uso de los mismos⁶; saltándose los protocolos de cesión de datos.

Chile debe seguir avanzando en la regulación del derecho al acceso a la información y en el resguardo del derecho a la privacidad

de las personas. En este ámbito, el país necesita desarrollar protocolos y tener una legislación que garanticen la equidad en el trato a todas las personas (tanto sujetos de estudio como usuarios de la información) y que además, ponderen de manera adecuada los costos para la privacidad y beneficios (conocimiento) de restringir y/o dar acceso a distintas fuentes de información. Es un tema de voluntad, de legislación y de cultura gubernamental. ■

1. Se podría proponer que fuere el CPT el también encargado de estas materias, una figura similar a la del Information Commissioner Office (ICO) en Reino Unido o el tener dos entidades separadas, como tienen Canadá y Francia. De cualquier manera, con las salvedades del caso, mucha de la discusión que se hace a continuación también aplicaría a la preservación del derecho a la privacidad en el caso que el depositario de la información es un privado.

2. La información del año 2013 encontrada sólo incluye los meses enero-agosto. Si extrapolamos esta cifra a diciembre, nos da un total de 63.500 solicitudes. Hasta agosto del año 2013, las solicitudes recibidas desde el año 2009 llegaban a 193.677.

3. Información obtenida del Informe 2012 del CPT. Este puede encontrarse en http://www.consejo-transparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213155411/informe_final_ent_2012.pdf.

4. Aún al amparo de la acción del Consejo para la Transparencia. Ver la columna de Renato Jijena, http://www.latercera.com/contento/895_271915_9.shtml

5. Por ejemplo, en pedir autorización para publicar fotos de usuarios de algún programa público; en usar sus testimonios en folletería. Ha habido avances, pero aún es necesario unificar las prácticas en estas materias.

6. Hubo un caso emblemático en el año 2011 cuando el Consejo de Defensa del Estado se querelló contra La Polar por haber cruzado sus bases de datos con las bases del INP y FONASA. El caso fue perdido por el CDE por prescripción, pero de haberse constituido el delito, es indudable que algún funcionario filtró los datos desde los organismos públicos hacia la empresa. Así mismo, no es inusual escuchar anécdotas de investigadores que acceden a datos que en teoría están vedados al mundo académico en pos de la preservación del derecho de privacidad de las personas.

Oe

El impuesto ambiental de la reforma tributaria

Evangelina Dardati* y Ramiro De Elejalde **



*Ph.D. en Economía, Universidad de Texas at Austin, Estados Unidos. Académica FEN UAH

**Doctor en Economía, Universidad Carlos III de Madrid, España. Posdoctorado CEA, Universidad de Chile. Académico FEN UAH

El pasado 1 de abril, la presidenta Bachelet presentó al país el proyecto de ley de reforma tributaria. Una novedad importante es la incorporación de impuestos medioambientales, también llamados impuestos "verdes", que plantean un impuesto a las emisiones de las fuentes fijas y otro a vehículos diésel importados.

El principal objetivo de este instrumento es corregir una externalidad, es decir, cuando un individuo o empresa efectúa una actividad que genera costos en terceros que no los tienen en cuenta. En este caso, la externalidad es la contaminación del aire y el objetivo del impuesto es que los individuos o empresas que contaminan internalicen el daño que producen en el resto de la sociedad.

Estos impuestos, a diferencia de las políticas de comando y control, son una manera eficiente de controlar la contaminación cuando las fuentes emisoras son heterogéneas. Las políticas de comando y control obligan a implementar ciertos estándares sin discriminar las diferencias en el costo de disminuir las emisiones entre las diferentes fuentes. Un impuesto, en cambio, permite que algunas de ellas prefieran pagarlo antes de reducir las emisiones y otras, prefieran reducir las emisiones antes que pagar el impuesto. Dichos impuestos permiten entonces, la misma disminución en las emisiones a un costo menor. En este sentido, su implementación es una mejora de la política ambiental.

Dicho esto, de la lectura detallada del proyecto de ley surgen interrogantes sobre el

diseño de esta nueva política de impuestos.

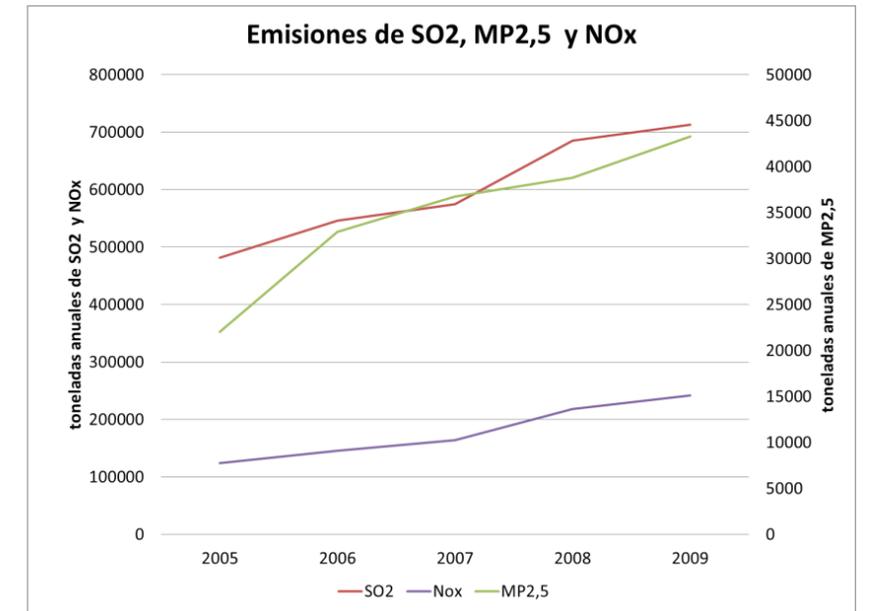
El impuesto a las emisiones al aire fuentes fijas grava las emisiones de Material Particulado (MP), Óxidos de Nitrógeno (NOx), Dióxido de Azufre (SO2), y Dióxido de Carbono (CO2) por parte de calderas o turbinas, con una potencia térmica mayor o igual a 50 MWt (megavatios térmicos).

Una observación inicial es el carácter discriminatorio de la ley. ¿Por qué asignar solamente calderas y turbinas pero no hornos y fundiciones, por ejemplo? ¿Por qué gravar solamente las fuentes fijas de mayor tamaño?, ¿Y las fuentes móviles? Una explicación posible es la dificultad en fiscalizar ciertas actividades económicas de menor tamaño. Otra razón, tendría que ver con la búsqueda de apoyo de ciertos sectores que se opondrían a este impuesto.

Luego, este impuesto grava tanto la contaminación atmosférica de efecto global (CO2) como la contaminación atmosférica de efecto local (MP, NOx y SO2). Sin embargo, la política óptima para Chile es muy diferente en cada caso.

En nuestra opinión, un impuesto a la contaminación atmosférica de efecto global como el impuesto al CO2, no es una buena política pública para el país. Reconocemos que el calentamiento global es un problema de primer orden, pero la contribución de Chile a la emisión global de CO2 es ínfima. Por lo tanto, incurrir en un costo para no obtener ningún beneficio no parece una gran idea. Como argumentamos en el artículo "Protocolo de Kioto: ¿Vale la pena reducir nuestras emisiones de CO2?" (*Observatorio Económico* N° 71), para lograr controlar la emisión de CO2 es necesario que primero exista un acuerdo multilateral entre los grandes emisores de Dióxido de Carbono como son Estados Unidos, China, Rusia y Europa.

El impuesto que grava la contaminación atmosférica de efecto local incluye un impuesto a la emisión de Material Particulado (MP), Óxidos de Nitrógeno (NOx), y Dióxido de Azufre (SO2). El MP son pequeñas partículas de polvo y los otros dos son gases que, junto con otros factores, llevan a la formación de la denominada lluvia ácida. Los tres contaminantes tienen efectos adversos en la salud de las personas. En este caso, el impuesto tiene una clara justificación económica. El siguiente gráfico muestra la evolución de estos tres contaminan-



Fuente: Elaboración propia en base a datos del RETC (registro de emisiones y transferencia de contaminantes).

tes entre 2005-2009.

A pesar que el impuesto serviría para corregir la externalidad, quedan muchas dudas en cuanto a la implementación de dicho impuesto. Este tema es crucial, ya que una política mal implementada nos puede dejar peor que antes. Para empezar, se estipula un impuesto que depende de un factor de emisión específico (por comuna y por contaminante), multiplicado por el costo social por comuna y por contaminante. El costo social se refiere a los gastos de salud. Esta fórmula implica la obtención de una gran cantidad de información. ¿Cómo determinar, entonces, el factor de emisión por cada comuna? ¿Qué sucederá si una fuente contamina en un lugar pero esa contaminación se traslada luego a otra zona? En ese caso, el factor de emisión de una comuna podría ser bajo, pero todas las fuentes ubicadas ahí podrían estar perjudicando otro sector, y no se estaría internalizando el costo de la externalidad. Implementar una política sin analizar cuidadosamente sus consecuencias directas e indirectas puede llevar a efectos no deseados que después serán difíciles de revertir.

Finalmente, la reforma establece un impuesto a la importación de vehículos li-

vianos con un monto fijo que depende, en forma inversa del rendimiento urbano (Km/lt) de los mismos. Este impuesto presenta varias falencias. Primero, están exentos del impuesto aquellos automóviles destinados a transporte de pasajeros, camiones, camionetas, furgones, tractores y otros similares. Segundo, en lugar de imponer el consumo de diésel se grava la importación de vehículos con este combustible. Ninguna de estas características tiene sentido desde un punto de vista económico porque, si se quiere corregir la externalidad generada por el diésel, entonces se debe gravar el consumo del mismo. Gravar la compra de vehículos diésel no es lo mismo que hacerlo con el consumo de diésel y el carácter discriminatorio del impuesto no se entiende por razones económicas. Tal y como está diseñado el impuesto, parece que tuviese un fin meramente recaudatorio.

En síntesis, creemos que la regulación ambiental tiene algunos elementos positivos, como la utilización de una política de incentivos para reducir los contaminantes locales. Sin embargo, tenemos muchas dudas respecto a la correcta implementación de la misma. Un impuesto al CO2 lo consideramos innecesario y el impuesto a los vehículos diésel importados, desacertado. ■

EL CONSUMO RESPONSABLE, una tendencia que se debe apurar

Por María Soledad Parra Miranda*



*PhD, Académica, FEN, UAH

El consumo, para Zygmunt Bauman es "una función imprescindible para la supervivencia biológica, cuyas raíces son tan antiguas como la vida misma". Sin embargo, en algún momento de la historia se produjo un punto de quiebre, cuando el consumo se volvió "consumismo". Es decir, se transformó en el propósito principal de la existencia de las personas, en la fuerza impulsora de la sociedad y en una economía del exceso, de los desechos y del engaño, que apuesta a la irracionalidad y a la emoción, en la que las personas se convierten –ellas mismas– en bienes de consumo. Por otro lado, el sociólogo chileno, Tomás Moulian se refiere al consumo como "simbolización del estatus, el que genera una fachada y una apariencia, donde la búsqueda de prestigio social a través del consumo toma las formas del exhibicionismo y del arribismo". Es por lo anterior, que los distintos conceptos relacionados con *consumo responsable*, surgen como una crítica a la actual sociedad de consumo. En Chile, de acuerdo a la Fundación Ciudadano Responsable (www.ciudadanoresponsable.cl), se entiende al consumo responsable como la "compra y/o uso de bienes, servicios o ideas que se basan en la responsabilidad, la ética, la solidaridad, la conciencia y la sostenibilidad". Por lo tanto, es un concepto hermanado con otros similares, tales como consumo sustentable, consumo ético o consumo consciente. Y todos ellos consideran los impactos que las prácticas de producción y consumo puedan tener sobre el entorno social y medioambiental. Este tipo de consumo se ejerce cuando se valoran las opciones más justas, solidarias o ecológicas, las que tienen mayor peso que sólo ser la función de beneficio personal.

Como con muchos otros conceptos que podríamos incluir dentro de la economía del bien común de la que habla Zamagni en su libro *Por una economía del bien común*, tales como el comercio justo, la innovación social, los negocios inclusivos, la empresa social, el consumo responsable no ha tenido un uso extendido en Chile, donde pocos entienden su significado y menos lo usan. El Sernac declara que es preciso promover derechos y deberes del consumidor, porque es necesario que nos hagamos cargo de nuestras acciones de manera responsable y comprometida con los intereses de la sociedad. Además, en su sitio web aparece una "Guía

del Consumidor Responsable", al que define como alguien que no sólo considera sus necesidades, sino también el impacto que tiene su consumo en el entorno. Es decir, quien conoce sus deberes y derechos como consumidor, sabe que cuenta con recursos limitados y que con ellos deberá atender las distintas opciones de compra (www.sernac.cl). Así también, la UNESCO (<http://unesdoc.unesco.org>) que representa a más de 195 países en el mundo, recomienda incluir en los programas de educación para el desarrollo sostenible, actividades diseñadas en torno a las 7 Rs, que entregan un esquema básico y fácil de entender para aplicar a una producción y a un consumo responsable que pueda contrarrestar al consumismo desmedido: Reducir, Reutilizar, Reparar, Reciclar, Respetar, Reflexionar y Rechazar.

Sobre buenas prácticas en otros países, en el sitio web español *Ecologistas en Acción* (www.ecologistasenaccion.org) se destaca la importancia de "*informarnos de lo que consumimos y de todo el proceso que ha seguido aquello que compramos hasta que ha llegado a nuestras manos, y el proceso que seguirá después de que lo hayamos utilizado, de modo que podamos ser responsables de nuestro consumo, teniendo en cuenta las repercusiones sociales y ambientales que lleva asociadas*". Esto pone de manifiesto la relevancia de evaluar el itinerario completo para el re-diseño de los productos y servicios, lo que promueven Braungart y McDonough (*Cradle to Cradle*, McGraw-Hill, Barcelona), de manera que, desde la concepción de la idea hasta su consumo y final deshecho, los productos y servicios tengan cero o mínimo impacto en el medioambiente, y en paralelo no dañen a la sociedad. Como ejemplo a la hora de comprar alimentos *Ecologistas en Acción* sugiere, entre otros: priorizar los alimentos locales (reduce el transporte), no procesados (sin químicos), de temporada (no congelados), de agricultura y ganadería ecológica (asegura la sostenibilidad de los ecosistemas), sin el uso de tóxicos (chloropham u otros), de variedades tradicionales (no transgénicos), bajos en grasas y proteínas de animales industrializados (que son esclavizados, artificialmente engordados, tratados con antibióticos, etc.), e insertos en el comercio justo.

Por otro lado, en Australia encontramos un punto de vista distinto y más radical

para enfocar el consumo responsable, a través de "*Ethical Consumer*" (www.ethicalconsumer.org), la única organización que proporciona un ranking totalmente transparente de la ética empresarial. Esto debido a que algunos productos pueden ser considerados éticos, pero la empresa que los produce o su marca podrían no serlo. La idea del organismo es fomentar negocios globales más sostenibles a través de la presión de los consumidores. Para esto, su equipo de investigadores busca en más de cien publicaciones y entrega un resumen con información sobre la actividad corporativa de cada una de las empresas. La medición está dividida en cinco categorías observables: animales (experimentación, fábrica agrícola, crueldad y derechos de estos mismos); medioambiente, es decir, informe medioambiental, energía nuclear, cambio climático, contaminación, hábitat y recursos; personas (derechos humanos, de los trabajadores; gestión de la cadena de proveedores); comercialización irresponsable y suministro militar y de armas. Luego, la política (finanzas anti-sociales, boicots, ingeniería genética (GMOs) y actividad política) y por último, la sostenibilidad, categoría del *Ethos* de la empresa y sostenibilidad del producto (orgánico, comercio justo, energía eficiente, productos vegetarianos y veganos). ■

Observatorio Económico >

Decano: Jorge Rodríguez Grossi
Fono Facultad: 2889 7366
e-mail: jrodrigu@uahurtado.cl
fen.uahurtado.cl

Producción OE: Escuela de Periodismo UAH



UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

CALIDAD ACADÉMICA

El **100%**



del cuerpo docente de planta
tiene estudios de postgrado
en las más prestigiosas
universidades.

INVESTIGADORES



Nuestros profesores
profundizan y actualizan sus
conocimientos: **investigan y
publican sobre las materias
que imparten.**

BIBLIOTECA

Contamos con una biblioteca
con más de **240.000**
volúmenes



CARRERAS DE PREGRADO:

- Ingeniería Comercial
- Gestión de la información, Bibliotecología y Archivística

CARRERAS PARA PROFESIONALES:

- Ingeniería Comercial para Profesionales
- Contador Auditor Público

MAGISTER:

- Magíster en Administración de Empresas
- Master of Arts In Economics /
Doble titulación con Georgetown University
- Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas /
Doble grado con Fordham University
- Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones

DIPLOMADOS

- Diplomado de Archivística
- Diplomado en Gestión de PYMES
- Diplomado en Gestión de Proyectos en Logística y Operaciones
- Diplomado en Metodología Seis Sigma - Formación Black Belt
- Diplomado en Gestión de Marketing en Empresas de Servicio
- Diplomado en Cultura de la Innovación y Gestión I+D+i
- Diplomado en Dirección y Gestión de Ventas
- Diplomado en Dirección y Gestión de Empresas
- Diplomado en Estrategia y Gestión de la RSE
- Diplomado en Finanzas Globales
- Diplomado en Gestión de Personas
- Diplomado en Consultoría y Coaching

INFORMACIÓN Y CONTACTO

Almirante Barroso 10 • Metro Los Héroes • Teléfono: 26920200
www.uahurtado.cl • postgrados@uahurtado.cl
www.fen.uahurtado.cl



UNIVERSIDAD ACREDITADA / 5 AÑOS
Gestión Institucional / Docencia de
Pregrado / Vinculación con el Medio
Desde diciembre 2009 hasta diciembre 2014