



Comisión  
Nacional de  
**Productividad**

# REVISIÓN DE LAS AGENDAS DE PRODUCTIVIDAD

Comisión Nacional de Productividad; 11 de marzo, 2016



# Contenido

<i>ANTECEDENTES</i> .....	4
<i>LA COMISIÓN NACIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD</i> .....	5
<i>¿Qué Somos?</i> .....	5
<i>¿Qué Creemos?</i> .....	5
<i>¿Qué Hemos Hecho?</i> .....	8
<i>REVISION DE LAS AGENDAS DE PRODUCTIVIDAD</i> .....	10
<i>Primera Parte: Medidas Estructurales</i> .....	12
<i>Recomendaciones de Medidas Estructurales</i> .....	18
<i>Segunda Parte: Medidas Específicas</i> .....	20
<i>Recomendaciones de Medidas Específicas</i> .....	20



## ANTECEDENTES

Para elevar el bienestar de los chilenos, el país tiene varios desafíos. Uno prioritario es aumentar el nivel de vida del ciudadano medio, lo que no es posible sin una mejora sustancial de la productividad. De hecho, nuestro mejor desempeño económico se dio en los 90s cuando la productividad creció sobre 2% al año, y el ingreso medio se duplicó. Sin embargo, desde el año 2000—y pese a los esfuerzos de todos los gobiernos—nuestro crecimiento se ha basado casi exclusivamente en inversión en capital físico y humano, con escasas mejoras en productividad. Si bien acumular capital físico y humano es importante, igualmente importante es la forma en que se utilizan dichos recursos, es decir, su productividad.

Más aún, la productividad no sólo acelera el crecimiento, sino que también incide directamente en la equidad, al permitir a los trabajadores acceder a mejores condiciones laborales y favorecer la movilidad social. Sobre este diagnóstico se fundamenta la creación de la Comisión Nacional de Productividad, que surge de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento del Ministerio de Economía.

Con el ánimo de construir sobre lo hecho, y de sacar lecciones de la experiencia en el diseño, la formulación, y la implementación de medidas y políticas pro-productividad, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) decidió como su primer trabajo revisar las medidas contenidas en las agendas de productividad de las administraciones de los Presidentes Lagos (2000-2006), Bachelet (2006-2010), y Piñera (2010-2014). El análisis ha sido informativo respecto del proceso, pero también revela medidas identificadas como importantes, que no fueron implementadas o lo fueron sólo parcialmente, y que merecen ser reimpulsadas en razón de que la CNP aún las considera vigentes. Este informe presenta las conclusiones en torno a ambas dimensiones.

# LA COMISIÓN NACIONAL DE LA PRODUCTIVIDAD

## ¿Qué Somos?

La CNP es una institución conformada por ocho Consejeros, un representante del Ministerio de Hacienda, uno del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y uno del Ministerio del Trabajo, además de una Secretaría Ejecutiva. Tiene como misión asesorar al Presidente de la República en todas aquellas materias orientadas a aumentar el crecimiento económico de largo plazo, y el bienestar de los ciudadanos a través de ganancias en productividad. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva debe gestionar la correcta implementación de los acuerdos de la Comisión y el cumplimiento de sus propuestas.

Entre sus características destacan:

- **Permanente.** El objetivo de su creación es que la CNP llegue a ser una agencia permanente, pues el desafío de la productividad es permanente y de largo plazo.
- **Independiente y Autónoma.** Aunque administrativamente depende del Ministerio de Economía, la CNP es una entidad independiente y autónoma en sus análisis, opiniones y propuestas, pues su misión es realizar recomendaciones directamente al Presidente de la República.
- **Transversal.** Los Consejeros son nombrados a título personal, y aportan diferentes visiones con perspectivas y experiencias profesionales diversas. El actual Consejo incluye personas provenientes del sector público y privado, del mundo empresarial, sindical y de la academia.
- **Participativa.** La CNP tiene entre sus funciones abrir espacios de participación y opinión ciudadana, pues la productividad es tarea de toda la sociedad.

## ¿Qué Creemos?

(Cada uno de los Consejeros con sus propios énfasis y matices)

**Primero**, que la productividad es central para la economía. Más que la acumulación de capital o el aumento de la fuerza de trabajo, es la

productividad de ambos a lo largo del tiempo, lo que explica el aumento en el nivel de vida y de bienestar.

No obstante los avances notables de los últimos 30 años, nuestro nivel de productividad es menos de la mitad de la de los países desarrollados. Esta brecha es un indicador de nuestras falencias, pero a la vez, nos permite visualizar lo que es posible de alcanzar.

**Segundo**, que la productividad chilena puede volver a crecer por sobre la de los países desarrollados que se encuentran en la frontera tecnológica. En Estados Unidos, por ejemplo, la productividad crece 1% al año, por lo que en nuestro país ésta podría crecer al menos 1.5% anual.

En efecto, una ventaja de un país en vías de desarrollo—como Chile—es que puede crecer en forma acelerada sobre la base de la identificación y adopción de tecnologías y mejores prácticas internacionales, su imitación inteligente, la adaptación a la realidad local, y la rápida difusión a todo el aparato productivo del país. De ese modo, iremos cerrando la brecha en productividad y en bienestar que nos separa de los países desarrollados.

Esta imitación inteligente, masiva y sistemática explica: por qué después de la Segunda Guerra Mundial Japón pudo crecer mucho más rápido que Estados Unidos, hasta alcanzarlo en 1990; por qué desde los años 50 los “tigres asiáticos” crecieron aún más rápido que Japón; y por qué las tasas de crecimiento chinas de los últimos 30 años han superado inclusive las de los “tigres asiáticos”. En efecto, una vez que la economía despega, mientras más lejos el país se encuentre de la frontera tecnológica mundial, mayor el crecimiento económico posible, pues se pueden saltar etapas de tecnología adoptando las de última generación.

Así también, el buen desempeño económico chileno de los últimos 30 años se debe a este fenómeno y a las reformas y buenas políticas implementadas. Impulsaron nuestro desarrollo: el mejor manejo macroeconómico, la maduración de reformas liberalizadores de años anteriores, el aumento de la inversión, la profundización de la apertura comercial que incrementó la competencia y estimuló un mayor empuje empresarial, y una más elevada participación y productividad laboral, entre otros. Estos factores posibilitaron una masiva introducción de prácticas y tecnologías de punta que transformaron buena parte del aparato productivo.

Ejemplos de tal imitación inteligente son: la introducción del riego por goteo, un invento israelí que revolucionó nuestra productividad agrícola;

la acuicultura salmonera y las tarjetas de crédito, que transformaron nuestra producción pesquera y el sistema crediticio, respectivamente.

Con todo, que estemos aún a mitad de camino de la frontera tecnológica significa que podemos seguir disfrutando de tasas de crecimiento económico superiores a la de los países desarrollados, en tanto hagamos los saltos tecnológicos hacia las mejores prácticas.

**Tercero**, que si bien es posible que nuestra productividad vuelva a crecer a un ritmo por sobre la de los países desarrollados, sabemos que esto no es fácil ni automático. De hecho, después de nuestra década de oro de los años 90s, entre 2000 y 2015, nuestra productividad ha estado casi estancada, lo que implica que en dicho período se amplió, en lugar de reducirse, nuestra brecha de productividad respecto de los países desarrollados.

Reducir esta brecha requiere superar variados obstáculos, entre los cuales podemos mencionar:

- **Frenos estratégicos:** por ejemplo, el desaprovechamiento de nuestro capital humano potencial debido a un sistema educacional y de capacitación deficiente; o nuestra elevada dependencia en la exportación de pocos recursos naturales; o nuestros escasos esfuerzos en investigación e innovación.
- **Frenos microeconómicos y fallas de mercados:** por ejemplo; problemas de inadecuada regulación o de regulaciones excesivas y superpuestas; de mercados insuficientemente competitivos; u otros segmentados, como la apremiante falta de crédito de largo plazo para las PYMEs, en especial para las nuevas empresas.
- **Frenos institucionales:** por ejemplo, el énfasis de parte del Estado de privilegiar su función de regular y fiscalizar, en desmedro de su otra función también importante de promover y acelerar.
- **Frenos culturales:** por ejemplo, donde pesa aún la cuna y la cuña y no sólo el mérito y el esfuerzo; el consumo en desmedro del ahorro; donde se conforma con hacer más de lo mismo en lugar de exigir excelencia e innovación; donde se enfatizan derechos más que deberes.
- **Frenos macroeconómicos:** por ejemplo, problemas de demanda generados por la coyuntura actual de la economía mundial que inhiben el crecimiento del PIB según su potencial.



Tales frenos sugieren que aún queda mucho por hacer, y en muchas áreas. No existe una solución única, sino la necesidad de un esfuerzo sostenido y continuo, enmarcado en una estrategia que incluya, tanto medidas específicas, como el diseño de políticas de largo plazo. Lo positivo de esto es que cada freno sugiere todo un campo de acción posible para mejorar la productividad del país y el bienestar de los chilenos.

**Cuarto**, que las ganancias en productividad benefician al país en su conjunto. A diferencia de muchas políticas donde las ganancias de unos significan pérdidas para otros, las políticas de productividad posibilitan que todos puedan ganar. Para el trabajador puede traducirse en empleos de mejor calidad y salarios más altos; para el consumidor, en productos de mejor calidad a menor precio; para el empresario, en mayor eficiencia y rentabilidad. Inclusive para los grupos de mayor conciencia ambiental debe ser buena noticia, pues en su esencia la productividad significa no sólo hacer más, sino hacerlo con menos insumos.

**Quinto**, que no existen atajos, ni recetas milagrosas. Aumentar de manera permanente la productividad exige un proceso de mejora continua e incremental en múltiples ámbitos. Su efecto es acumulativo y se aprecia plenamente a mediano y largo plazo. Por esto, es importante comenzar cuanto antes. Y, dado que se requiere acción en múltiples ámbitos, debe ser un tema prioritario que convoque la colaboración entre el sector público, los trabajadores, los empresarios y la sociedad civil.

**Sexto**, que aunque elevar la productividad no resuelve todas las necesidades de los chilenos, creemos que ésta es indispensable para que el país puede avanzar hacia los niveles de vida y equidad a los que aspira. En efecto, no podremos alcanzar los estándares de bienestar y equidad de los países desarrollados si no alcanzamos la elevada productividad de su base económica.

### **¿Qué Hemos Hecho?**

Desde su creación en julio de 2015, y considerando lo que implica la organización inicial de la institución, la CNP ha estado trabajando en varios temas:

- Se ha iniciado el trabajo solicitado por el gobierno en materia de productividad minera, el cual tiene por objeto proponer recomendaciones para revertir el deterioro de la productividad minera en los últimos 15 años.

- Se han comenzado una serie de trabajos a iniciativa propia en temas como: la productividad hospitalaria; la inclusión y mayor participación laboral de grupos sub-representados, como mujeres y jóvenes; y la frecuente sub-ocupación de los mayores de 50 años.
- Se está trabajando en un informe anual de productividad con estándares de medición de la OCDE.

## REVISION DE LAS AGENDAS DE PRODUCTIVIDAD

Durante el año 2016 estaremos elaborando informes con recomendaciones en cada uno de los temas anteriormente aludidos. Este informe da cuenta del primero de estos trabajos concluidos por la CNP. En él se revisaron y analizaron las medidas contenidas en las agendas pro-productividad promovidas por los últimos tres gobiernos, y al que hemos denominado “Agenda de las Agendas”.

El estancamiento de los ritmos de crecimiento de la productividad ha sido preocupación de todos los gobiernos. En las últimas tres administraciones, que incluyen el gobierno de los Presidentes Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010), y Sebastián Piñera (2010-2014), así como en el gobierno actual, se han construido agendas, que bajo distintos nombres listan medidas concretas que apuntan a (re) impulsar la productividad.

Con el ánimo de construir sobre lo hecho, y de sacar lecciones de la experiencia en el diseño, la formulación, y la implementación de medidas y políticas pro-productividad, la CNP decidió como su primer trabajo revisar dichas agendas. El análisis ha sido informativo respecto del proceso, pero también revela medidas identificadas como importantes, que no fueron implementadas o lo fueron sólo parcialmente, y que merecen ser reimpulsadas en razón de que la Comisión aún las considera vigentes. Este informe presenta las conclusiones en torno a ambas dimensiones.

Caben tres advertencias.

**Primero**, el análisis realizado considera las medidas de las “Agendas” de las administraciones de los 4 gobiernos de los Presidentes Lagos (2000-2006), Bachelet (2006-2010), Piñera (2010-2014) y Bachelet (2015-2018). Sin embargo, se centra en las 3 primeras, porque la actual agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento del Ministerio de Economía se encuentra en plena ejecución. Por consiguiente, este informe pretende complementar y potenciar la mencionada agenda actual.

**Segundo**, es importante destacar que la preocupación por la productividad en cada gobierno no se limitó a la creación de sus respectivas “Agendas”. Estas últimas solían contener un conjunto de medidas, con un fuerte énfasis en transferencias o asignación de recursos para promover actividades o sectores (innovación, pro PYMES, etc.), mejoras de gestión (simplificación de trámites, digitalización) y

10

otras de tipo institucional. Medidas de mayor alcance, así como políticas de carácter estratégico y de largo plazo, que evidentemente tienen un fuerte impacto en la productividad, no aparecen listadas dentro de las “Agendas”, aun cuando los respectivos gobiernos han invertido esfuerzos importantes en ellas.

Por ejemplo, la mejora en la calidad de la educación ha sido preocupación permanente de los gobiernos. Sin embargo, es un tema poco tratado en las “Agendas” mismas a pesar de su claro impacto en la productividad, por cuanto cada uno de estos grandes temas representa una agenda en sí. De ahí, que las “Agendas” revisadas recogen una versión acotada de los esfuerzos de cada gobierno en el ámbito de la productividad.

**Tercero**, por su énfasis en medidas de gestión pública, las “Agendas” revisadas dejan fuera temas de primer orden en términos de impacto sobre la productividad que no dependen del sector público. Este es el caso de la incorporación en planta de las mejores prácticas y tecnologías, cuya responsabilidad principal es de la empresa, sus ejecutivos y sus trabajadores.

Este informe contiene dos partes. La primera se refiere al proceso mismo de formulación de agendas e identificación de medidas, donde entre otras cosas se observa la falta de una visión compartida en el largo plazo, y por tanto, la falta de continuidad en los esfuerzos entre una administración y otra. De las experiencias de ese proceso emana un conjunto de acciones que la CNP recomienda implementar, para asegurar tanto el éxito como la continuidad de medidas en torno a la productividad en el mediano y largo plazo.

La segunda parte es producto del catastro de medidas contenidas en las “Agendas” revisadas, e identifica un conjunto de medidas específicas no implementadas, o sólo implementadas parcialmente. Estamos conscientes, que a pesar del esfuerzo realizado por los respectivos gobiernos en implementarlas, éstas no prosperaron por no contar con el consenso suficiente para superar las inevitables inercias y resistencia de grupos de interés. No obstante, consideramos que estas medidas son suficientemente importantes y vigentes, lo que amerita sean reimpulsadas ahora con el apoyo de la CNP.

## **Primera Parte: Medidas Estructurales**

La política pública es un continuo que trasciende gobiernos particulares, y cabe reconocer el trabajo que cada uno de los gobiernos ha realizado para avanzar en pos de la productividad del país. Sin embargo, existen limitaciones—referente al diseño e implementación de las medidas—que la CNP considera reducen el impacto esperado en los esfuerzos pro productividad, tanto a corto como a largo plazo. A continuación nos referiremos a cada una de ellas y a nuestras propuestas para impulsar una estrategia continua de productividad.

### **1.- Falta una visión de largo plazo estratégica, compartida y continua en torno a la productividad**

Un aspecto claro que surge de la revisión de las “Agendas”, es que aunque con enfoques, metodologías y procesos de levantamiento distintos, tienden a coincidir en torno al conjunto de áreas que afectan más directamente a la productividad, entre aquellas sobre las que el Estado puede influir.

Temas transversales de permanente preocupación incluyen:

- Promoción de la Inversión
- Fomento a la Competencia
- Eficiencia Regulatoria, Simplificación y Digitalización de Trámites
- Mercado Laboral y Capacitación
- Emprendimiento, Innovación y Tecnología
- Fortalecimiento a las PYMEs
- Desarrollo exportador
- Institucionalidad y Modernización del Estado

Aunque existe en general acuerdo sobre estos temas, no hay consenso en las prioridades relativas de éstos, ni respecto a la mejor manera de abordarlos. Por cierto, es natural que cada gobierno tenga su propia visión al definir sus énfasis y prioridades, así como la mejor manera para implementar sus políticas (por ejemplo, con políticas horizontales o verticales, con orientaciones más macro o micro económicos). No

obstante, el que su enfoque no se sustente en una estrategia compartida de largo plazo, perjudica la continuidad de los esfuerzos entre administraciones. Asimismo, las “Agendas” tienden a ser definidas en función de resultados esperados dentro del período de gobierno, en desmedro de medidas de largo plazo.

Lo anterior no implica desconocer que algunas temáticas sí han sido abordadas con cierta continuidad entre gobiernos, donde justamente se aprecian los mayores logros. Ejemplos a destacar son el fortalecimiento del emprendimiento, la digitalización de servicios y el desarrollo del gobierno electrónico.

Desafortunadamente también hay importantes ejemplos de discontinuidad. Aquí se puede mencionar el esfuerzo a favor de la promoción de aglomeraciones productivas (*clusters*), el que fue interrumpido por no obedecer a una visión compartida. La incapacidad de concordar una mezcla razonable y concertada de incentivos “horizontales” y “verticales” también ha dado lugar a vaivenes en la política de promoción. Por otra parte, si bien hay consenso en la importancia de la simplificación y coherencia regulatoria, no ha habido avances sustanciales en esta materia entre administraciones.

La falta de una estrategia compartida de largo plazo hace que los esfuerzos entre los gobiernos se diluyan y muchas de las iniciativas se abandonen o se reemplacen. Esto no sólo duplica esfuerzos, sino que se traduce en pérdida importante de información, experiencia y conocimiento, pues en general, también se cambian los equipos a cargo.

## **2.- Insuficiencia de indicadores, evaluaciones y estimaciones de impacto**

Un segundo aspecto que afecta el diseño e implementación de políticas públicas, y la toma de decisiones por parte del Estado, dice relación con la insuficiencia de indicadores, evaluaciones y estimaciones de impacto de las políticas. Aunque algunos programas tienen criterios de evaluación inicial (*ex ante*) esto no se hace en forma sistemática. Por otra parte, no es claro que las evaluaciones, cuando existen, sean utilizadas para monitorear el impacto y para la toma de decisiones de política pública. El análisis del impacto de las políticas debe incluir no sólo el costo presupuestal para el Gobierno, sino también el impacto de las regulaciones sobre los ciudadanos y las empresas. Estos insumos para políticas públicas de calidad se necesitan en varias etapas:

#### a. Evaluación previa (ex-ante)

Se requiere implementar una práctica de análisis de impacto regulatorio que permitan anticipar si una medida propuesta impacta favorablemente la productividad en el largo plazo, y sus costos. Esto resulta más relevante cuando se trata de proyectos de ley, y aplica tanto a la eficiencia de la medida como a su efectividad esperada.

#### b. Evaluación posterior (ex-post) y seguimiento

Se requiere implementar una práctica de análisis que estime el impacto de medidas aplicadas, y de ser necesario proponga correcciones. Es necesario introducir seguimiento de las medidas implementadas que permita determinar la dirección y la intensidad de su impacto, especialmente cuando se trata de leyes o reglamentos, los que usualmente requieren perfeccionamientos continuos.

#### c. Insuficiencia de indicadores

Parte importante del desafío que enfrenta el país respecto a la productividad es la necesidad de generar indicadores y estadísticas que permitan cuantificarla. Esto es válido tanto para el sector público, como para el sector privado, como también a nivel agregado, sectorial, individual y de las empresas. Las mediciones de productividad disponibles son agregadas, y ayudan poco en la focalización de los esfuerzos, y nada en la medición de los impactos de las medidas. El Estado debe maximizar su capacidad de visualizar los impactos concretos de su accionar y considerar la evidencia disponible en el diseño de las medidas.

Llama la atención que el Estado genera, recopila y almacena una enorme cantidad de datos a un costo altísimo. Sin embargo, su uso no es eficiente, y en demasiadas ocasiones es incapaz de transformar dichos datos en información relevante para su accionar. El Estado desembolsa sumas importantes de recursos para levantar información que muchas veces ya tiene disponible en algunos de sus repositorios de datos administrativos. En general, los datos que se generan o se adquieren a costo del erario nacional se mantienen inaccesibles para el resto de las agencias del propio Estado, y cuando son recolectados por la vía de encuestas pueden resultar de menor calidad informativa que los propios datos administrativos de los que ya se dispone.

La generación y disponibilidad de información a partir de estas bases de datos es particularmente importante en el diseño y evaluación de políticas públicas, las que con frecuencia se hacen con información parcial, no representativa u obsoleta. En esto existen buenas prácticas a nivel de la OCDE que han resuelto vía protocolos la sinergia de la información, resguardando la confidencialidad de los datos y su correcto uso, aprovechando las técnicas de *"big data"*.

Junto a la insuficiencia de datos y su uso, tampoco existen mediciones sistemáticas de la productividad del sector público, o de las empresas públicas. Esta insuficiencia de indicadores afecta no solo el enfoque de los esfuerzos de modernización del Estado, sino también limita una cultura pro-productividad en el Estado. En efecto, como dice la literatura: "lo que no se mide, no se gestiona". La mera medición de indicadores tenderá a generar mejoras en nuestra productividad.

### **3.- Revisión Regulatoria**

Un tema común a todas las "Agendas" es la actualización normativa en torno a sectores específicos. En ocasiones están enfocadas a nivel agregado proponiendo una revisión regulatoria, en otras están enfocadas en la eliminación de permisos y simplificación de trámites. Este ámbito resulta estratégico por cuanto afecta directamente a los sectores productivos. En especial: la inversión (aprobación/rechazo de proyectos), a las PYMEs (permisos) y al sector transable (exportaciones e importaciones).

Se debe tomar conciencia que tanto la falta de regulación, como la mala regulación, y el exceso de regulación pueden atentar negativamente contra la productividad. Existe consenso en torno a que el país tiene un problema de coherencia regulatoria, con exceso de leyes, permisos duplicados, excesivamente gravosos o normas superpuestas, así como vacíos en otros ámbitos que dan pie a interpretaciones inconsistentes. En cada una de las "Agendas" revisadas existen esfuerzos parciales en esta materia, pero a juzgar por los resultados y la opinión de tres ex-Ministros (uno de cada gobierno considerado) éste es un tema donde no se ha avanzado sustancialmente, y cuya mejora tendría importantes impactos positivos sobre la productividad.



Un segundo aspecto es la necesaria pero excesivamente lenta adecuación de las regulaciones a los cambios que experimentan los negocios de la mano de la innovación, sobre todo de la tecnología e informática.

Asimismo, existe un problema de gestión pública, que incide de manera directa en los procesos de obtención de permisos por parte de los proyectos de inversión de relevancia para el país. En los funcionarios se aprecia un temor por asumir algún grado de responsabilidad administrativa, por lo que muchas veces los resguardos son excesivos. La actual dinámica en esta materia genera retrasos para el desarrollo de inversión que es necesaria para el país, entorpeciendo finalmente los objetivos que originalmente se buscaron con la legislación vigente, cual es la aprobación de proyectos que resguarden eficazmente aspectos como el medioambiente, la salud, la seguridad, etc. Se requiere en esta materia de un cambio cultural en los funcionarios de Gobierno, que permita adquirir una dinámica de colaboración.

La revisión regulatoria debe ser abordada a través de una estrategia implementada de manera continua en el largo plazo, que permita ir avanzando por etapas y de forma sistemática. Se requiere una mirada global, de modo de evitar traslapes y a veces contradicciones regulatorias entre instancias y fiscalizadores. Este enfoque permitiría acercarse de una forma muy distinta a Ministerios y servicios de los cuales dependen los múltiples permisos y trámites. Así, se ayudará a generar el ambiente necesario en el sector público para que los servicios colaboren con el desarrollo e implementación de las propuestas.

En este sentido, se destaca la medida en desarrollo de la actual Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento de implementar una unidad especializada que supervise, evalúe y coordine las políticas de regulación, fomentando la coherencia regulatoria y consistencia de las distintas regulaciones, y reduciendo aquellas que ya no sean necesarias.

#### **4.- Cultura de la Productividad**

Para fortalecer estas propuestas es necesario promover de manera permanente en el Estado y el país una cultura de la productividad. La productividad es un tema país, del sector público y del sector privado, y depende de que cada uno en su ámbito esté evaluando como mejorar su actividad. Se requiere la conciencia de que cada chileno es parte de este esfuerzo, del que también será beneficiario.

El desafío en este aspecto no es menor, ya que se pretende interiorizar el concepto de la productividad en la ciudadanía, al punto de generar un cambio de actitud de las personas al respecto. Esto implica no sólo un esfuerzo comunicacional, sino también de formación de capacidades y generación de incentivos y liderazgos.

Destacamos la denominación del año 2016 como “Año de la Productividad” y la oportunidad que ello representa en términos de difusión tanto del desafío como de la importancia del tema. Se deben enfocar así los esfuerzos en acercar el concepto de la productividad a las personas, rescatando los beneficios que la productividad genera sobre el bienestar.

## Recomendaciones de Medidas Estructurales

1. Concordar una estrategia pro-productividad a nivel nacional con enfoque en el largo plazo, que marque las directrices y lineamientos a seguir en las áreas que afectan la productividad.
2. Presentar un Proyecto de Ley que establezca que las leyes y programas del Gobierno, en su etapa de aprobación, contengan una evaluación anticipada (ex-ante) de los probables efectos sobre la productividad de la iniciativa. Ésta debería definir indicadores y una línea base que permita verificar y evaluar el impacto efectivo del proyecto una vez implementado (ex-post).
3. Centralizar en una agencia independiente la coordinación del proceso de seguimiento, evaluación y medición de las principales medidas pro-productividad implementadas.
4. Implementar de forma expedita un “Protocolo” de uso de datos públicos por parte de los distintos Ministerios y servicios del Estado, que permita compartir la información disponible para fines de mediciones de impacto, evaluación y diseño de políticas públicas.

Además, se recomienda legislar para que los datos obtenidos con recursos públicos sean públicos, por cierto, resguardando la confidencialidad de la información y protección de datos personales, en conformidad a las leyes vigentes. Esto ayudará a tener debates más informados sobre políticas públicas y además potenciará la investigación en nuestros centros de estudios.

5. Instruir a los servicios del Estado, identificar y reportar, a través de mecanismos de transparencia activa, indicadores claves que permitan evaluar el impacto sobre la productividad de dichos servicios y de su evolución en el tiempo. Aprovechando los avances tecnológicos dichos indicadores deben hacerse públicos en tiempo real y de manera sistemática. Esta medida puede iniciarse con servicios y procesos críticos, para luego extenderse como práctica en todo el Estado.
6. Sistematizar un proceso de revisión regulatoria a nivel sectorial que permita actualizar la normativa en función de su eficacia y eficiencia en sectores claves de la economía. Este proceso de revisión regulatoria debe ir acompañado de un esfuerzo en paralelo de simplificación de trámites.

7. Instaurar un proceso de participación ciudadana que permita a las personas identificar problemas de productividad, a nivel de barrio, empresa o país, junto con propuestas concretas para solucionarlos.

## Segunda Parte: Medidas Específicas

Todas las agendas pro-productividad revisadas incluían un listado de medidas específicas sobre las cuales se realizaron esfuerzos en cada uno de los gobiernos para concretar su implementación. Sin embargo, y a pesar de los intentos por llevarlas a cabo, existe un subconjunto de medidas cuya implementación quedó pendiente. De ese subconjunto, este documento recoge aquellas cuyo contenido se considera aún vigente y su implementación aportaría a una mejora en la productividad.

Valoramos que algunas de las problemáticas identificadas en este documento se están abordando en la actual administración. Para estos casos donde existe un trabajo en desarrollo, la recomendación se orienta no solo a impulsar la medida, sino que a acelerar su proceso de implementación.

### Recomendaciones de Medidas Específicas

#### **1. Perfeccionar el Régimen de Gobiernos Corporativos de las Empresas del Estado y de aquellas en que el Estado tenga participación**

El Estado es dueño o accionista de un número importante de empresas, las que a su vez cubren sectores vitales para el país, como la infraestructura portuaria, empresas sanitarias, transporte terrestre urbano e interurbano, y servicios en sectores productivos como la minería y la agricultura, entre otras. Éstas se encuentran reguladas por una densa legislación, en la que dominan las leyes que crearon cada una de las principales empresas por sobre las normas de carácter general.

Un avance en materia de gobiernos corporativos de Empresas Públicas ha sido la creación del Sistema de Empresas Públicas (SEP), por medio de un Comité CORFO, para velar por una gestión eficiente y transparente de las empresas que administra. Sin embargo, el SEP posee restricciones de diseño institucional y no cuenta con miembros independientes al Poder Ejecutivo, entre otras limitaciones.

#### Recomendaciones:

- Adecuar la nueva regulación a los estándares internacionales, especialmente a las Guías de Gobierno Corporativo para Empresas Públicas (2015) de la OCDE. Estas guías se basan en aplicar a las empresas públicas, de forma análoga, las normas diseñadas para las empresas privadas
- Eso implica, entre otras cosas: la creación de un servicio descentralizado, profesional y especializado (Consejo Superior de Empresas Públicas) integrado por miembros no solo designados por el ejecutivo, sino también por miembros que tengan la calidad de independientes, que permita fortalecer los gobiernos corporativos de las empresas, aumentar la transparencia y mejorar la calidad de la gestión y supervisión de las mismas; y en aras de una mayor independencia, que los directorios de las empresas públicas, no sean integrados por Ministros, ni representantes de gremios empresariales.

## **2. Agilización del proceso de administración de bienes fiscales realizado por el Ministerio de Bienes Nacionales**

El proceso de administración de los bienes fiscales necesario para el desarrollo de proyectos (concesiones y transferencias), puede resultar lento y complejo. Esto es así, en buena parte, debido a la ausencia de criterios técnicos para determinar el valor comercial de los bienes, y la falta de criterios objetivos para la definición de terrenos a licitar.

El 50% del territorio continental es propiedad del Estado, cifra que alcanza hasta el 80% en las regiones del norte. Muchos de estos terrenos tienen potencial para desarrollar proyectos productivos, inmobiliarios, turísticos, o de conservación. Especial mención merecen los proyectos de energías renovables en el norte del país, donde los terrenos se ubican en zonas de alto potencial para la generación de energía solar. Así, una buena administración del territorio fiscal puede ser un impulso importante para el emprendimiento y una fuente de empleo e inversión para las regiones del país; mientras que una administración deficiente, además del perjuicio económico al Estado, puede constituir un freno al desarrollo económico regional y nacional.

Es importante destacar que la competencia del Ministerio de Bienes Nacionales se limita a la adquisición, administración y disposición de los bienes del Estado o fiscales. En este sentido, los procesos de concesiones y transferencias no deben ser condicionados por permisos o autorizaciones de otras agencias. Recalamos que esta facultad es independiente de la obligación del solicitante de obtener todos los permisos o autorizaciones que, conforme a las legislaciones pertinentes, sean necesarias para el desarrollo de los proyectos y que deben ser otorgadas por los organismos competentes.

Recomendaciones:

- Promover que el Ministerio de Bienes Nacionales priorice en su gestión el impacto sobre la inversión y el desarrollo productivo.
- Mejorar los procedimientos de determinación del valor comercial de los terrenos que fija la Comisión Especial de Enajenaciones para garantizar que sean expeditos, y en base a criterios técnicos, objetivos y transparentes. Por ejemplo, establecer como principio que dicho valor se determine en base a tres expertos independientes.
- Hacer seguimiento a las modificaciones actualmente en proceso de ser introducidas por el Ministerio de Bienes Nacionales, a la Comisión Especial de Enajenaciones, en relación a su integración, funcionamiento y cumplimiento de los plazos establecidos para la frecuencia de sus sesiones.

### **3. Agilizar el proceso de revisión para otorgar permisos por parte de la Dirección General de Aguas (DGA)**

Los proyectos hidroeléctricos, embalses, acueductos y tranques de relaves requieren una autorización especial ante la DGA (permiso de obras mayores). La DGA debe otorgar la recepción definitiva de la obra una vez aprobado el proyecto, proceso que tarda en promedio 3 años, y puede extenderse hasta por 5 años.

Destacamos que en 2015 se dictó el Decreto MOP N° 50 el cual avanzó en el establecimiento y clarificación de los requisitos de calidad que deben cumplir los proyectos para su admisibilidad. Asimismo, la actual administración, de manera temporal, inyectó recursos para aumentar la dotación del personal a cargo de la

recepción de las obras con el objetivo de reducir los tiempos involucrados en el proceso de revisión.

Recomendación:

- Autorizar que revisores independientes acreditados por la DGA realicen una pre-evaluación de los proyectos, a costo del solicitante, con el objetivo de reducir permanentemente los tiempos involucrados en el proceso de revisión.

#### **4. Definición de criterios para el emplazamiento de industrias y obtención del permiso de calificación industrial**

Existe un problema de incoherencia regulatoria, duplicidad y diferencias respecto del permiso de calificación industrial. Este permiso está regulado en la Ordenanza de Urbanismo y Construcción (OGUC) dictado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que establece que los establecimientos industriales o de bodegaje deberán ser calificados por los SEREMI de Salud respectiva como peligrosos, contaminantes, molestos o inofensivos, categorías todas cuya definición es poco clara.

Asimismo, la calificación constituye un pronunciamiento sectorial ambiental al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La definición y calificación de la industria en conformidad a las categorías de la Ordenanza no son coherentes con la normativa ambiental aplicable, produciéndose un conflicto normativo que afecta el desarrollo en especial de los grandes proyectos que deben someterse al SEIA.

Recomendaciones:

- Eximir a los proyectos que deben someterse al SEIA del pronunciamiento de la calificación industrial a que se refiere la Ordenanza, para evitar la duplicidad de evaluaciones.
- Para los casos de establecimientos que no deben someterse al SEIA, unificar los criterios de calificación que deben impartir las autoridades de Salud con la normativa ambiental aplicable.
- En ambos casos implementar estas medidas a través de una solución de tipo legal definitiva.



## **5. Agilizar y mejorar el proceso de otorgamiento de autorizaciones sanitarias y unificar los criterios de inspecciones sanitarias realizadas por los SEREMI de Salud**

El otorgamiento de permisos sanitarios para la fabricación, uso, disposición, almacenamiento y rotulación de alimentos, así como el otorgamiento de otros permisos sanitarios, es lento y complejo. Esto es así producto de los tiempos requeridos y la falta de conocimiento, en especial por parte de las PYMES, en relación de los requisitos y los distintos trámites que se deben realizar. Esto incide en el desarrollo de su actividad empresarial, pues dichos permisos son necesarios para obtener la patente comercial. También existe discrecionalidad y falta de criterios objetivos por parte de los SEREMIs de Salud en las inspecciones que realizan para efectos de otorgar permisos, lo que genera incertidumbre en especial a las PYMES.

Recomendaciones:

- Objetivar, a través de normativa impartida por el Ministerio de Salud, los criterios usados por los SEREMI de Salud para otorgar permisos sanitarios y en su labor de fiscalización.
- Publicar los estándares y pronunciamientos de los SEREMI de Salud al momento de evaluar los requisitos necesarios para otorgar permisos sanitarios, con el fin de unificar criterios y generar precedentes al que los solicitantes se puedan atener.
- Acelerar la puesta en marcha de la iniciativa “Escritorio Empresas” cuyo objetivo es integrar en una plataforma la información, trámites y servicios para PYMES, incluyendo entre otros, la información sobre permisos sanitarios.

## **6. Fomentar la adaptabilidad de la contratación laboral para estudiantes**

La jornada ordinaria contenida en el Código del Trabajo, y establecida para la generalidad de los trabajadores, incluido aquellos a tiempo parcial, no se ajusta a los requerimientos de los estudiantes. Esto contribuye a que la participación laboral de los jóvenes sea baja. De hecho, sólo la cuarta parte de los jóvenes entre 15 y 24 años que estudia también trabaja. De ahí, que los estudiantes requieren horarios flexibles por horas, en particular, que permitan jornadas discontinuas dentro de un mismo día, y

variables por semana, a fin de ajustar sus requerimientos laborales a sus calendarios académicos.

Recomendación:

- Permitir que los contratos de trabajo de los estudiantes puedan efectuarse por hora, con jornada diaria discontinua y con horario variable semanal, mientras no excedan las 30 horas semanales.

## **7. Mejorar la legislación de Migración y Extranjería, incorporando medidas para fomentar la atracción de conocimiento y capital humano**

Actualmente el principal instrumento regulatorio sobre migración es el Decreto Ley 1.094 de 1975. Este marco regulatorio constituye la legislación migratoria más antigua de Sudamérica, manteniendo una mirada proteccionista y temerosa. Chile no ha sido destino tradicional de las grandes corrientes migratorias, tras alcanzar un máximo histórico de 4,1% de población extranjera en el censo de 1907, las cifras bajaron progresivamente hasta un mínimo de 0,75% en la medición de 1982. Desde el retorno a la democracia, la migración se ha vuelto un fenómeno de importancia creciente. Los censos a partir de 1992, mostraron incrementos importantes, alcanzando un 2% en el año 2012.

Algunas debilidades de la legislación actual dice relación con la carencia de principios orientadores, derechos y deberes, categorías migratorias insuficientes, institucionalidad débil, deficiencias en revalidación de títulos técnicos y profesionales, límite del Código del Trabajo de trabajadores extranjeros en las empresas, y la falta de incentivos para la atracción de conocimiento y capital humano especializado.

Recomendaciones:

- Actualizar la legislación sobre migración y extranjería con el objetivo de convocar a los inmigrantes, en razón de los beneficios para el emprendimiento y la innovación que genera la atracción de capital humano calificado y la diversidad cultural.
- Establecer las características que deberá cumplir la Política de Migración introduciendo incentivos para la atracción de

conocimiento y capital humano avanzado; definir nuevas visas y categorías migratorias; facilitar el reconocimiento de títulos técnicos y profesionales; eliminar la limitación del Código del Trabajo para la contratación de extranjeros; y flexibilizar la restricción de ser ciudadano para ingresar a la Administración del Estado.

## **8. Actualizar la modalidad del Teletrabajo**

La Ley N° 19.759 introdujo el reconocimiento expreso y específico del teletrabajo en la legislación nacional. El artículo 22 reconoce la figura del trabajo desde el propio hogar o desde un lugar libremente elegido, limitándose a establecer que el personal afecto a esta modalidad de contratación se encuentra excluido de la limitación de la jornada. De igual forma, quedan excluidos de la limitación de jornada, los trabajadores contratados para que presten sus servicios preferentemente fuera del lugar o sitio de funcionamiento de la empresa, mediante la utilización de medios informáticos o de telecomunicaciones.

Sin embargo, el teletrabajo no ha tenido la aplicación esperada. La discusión que actualmente se mantiene es que la regulación solo reconoce que esta modalidad queda excluida de la limitación de la jornada ordinaria de trabajo, sin hacerse cargo de aspectos tales como la especificación de los tipos de contratos, cantidad de horas de trabajo, problemas de higiene y prevención de riesgos y accidentes laborales, entre otros.

Recomendación:

- Promover la modalidad de teletrabajo aclarando los aspectos que hoy día limitan su aplicación de manera coherente a las características de este tipo de empleo.

## **9. Adaptar la regulación a las nuevas tecnologías**

Los avances tecnológicos, tanto en el pasado como ahora, han significado una mejora continua en la calidad de vida de las personas. Adaptarse a éstas ha significado cambios que a veces no son fáciles en el corto plazo, pero necesarios en el mediano y largo plazo.

En muchas situaciones, las regulaciones están diseñadas respecto a la tecnología que existía al momento de implementarse. A medida que avanza la tecnología, la regulación existente no permite aprovechar al máximo las oportunidades que ésta ofrece.

Un ejemplo es la obligación del trabajador que trabaja en terreno o en “movimiento” de tener que firmar un libro de asistencia en la oficina del empleador. Antes, dicho mecanismo de asistencia era clave para verificar el cumplimiento de las horas trabajadas, y firmar un libro físicamente era considerada la única opción. Con las nuevas tecnologías hoy se podría hacer lo mismo vía teléfonos móviles. Esto no solo implicaría menos horas de desplazamiento, pues el trabajador podría iniciar su jornada visitando directamente al cliente y después ir a la oficina, sino también una mejor calidad de vida del trabajador, lo que evidentemente es una mejora de bienestar.

Es necesario analizar el impacto de las nuevas tecnologías en la regulación laboral, ambiental y tributaria en Chile, y como ésta se podría adaptar para facilitar las posibilidades de estas nuevas tecnologías en aras de mejorar la productividad de los trabajadores y su calidad de vida.

Recomendación:

- Converger hacia las mejores prácticas internacionales con estándares OCDE para adecuar las regulaciones en razón de los avances continuos de las nuevas tecnologías.

## **10.Modernizar el Sistema Notarial y Registral**

Distintos sectores han planteado introducir modificaciones al sistema notarial y registral, con el objetivo de introducir un mayor dinamismo y eficiencia al sistema, así como la reducción de costos y tiempos asociados, sin por ello perder la seguridad jurídica que inspiró su regulación.

Recomendaciones:

- Aumentar la cobertura y competencia en el sistema notarial, tanto desde el punto de vista de la incorporación de nuevas notarías, como de los cupos y requisitos que se deben cumplir para acceder al cargo de notario.

- Ampliar y masificar el uso de la tecnología para la modernización y eficiencia de los servicios prestados por conservadores y notarios.
- Revisar la lista de documentos y acciones a los que se les exige la suscripción de firma o presencia notarial, con el fin de reducirlos.
- Implementar el sistema de “Folio Real” para la ordenación y constancia de la individualización e historia jurídica completa de cada bien raíz en un único instrumento. Este sistema permitiría la ordenación de los títulos de la propiedad de acuerdo al inmueble, facilitando los estudios de los antecedentes de ellas, en contraposición al “folio personal” de uso actual, que los ubica únicamente de acuerdo a las transferencias que se efectúan sobre dicho bien raíz.

## **11.Promover el uso de la firma electrónica avanzada y la digitalización documentaria**

A pesar de que los avances en la tecnología han disminuido los costos asociados a la certificación de firmas electrónicas avanzadas, su uso no se ha masificado. Asimismo, y dado que esta materia se encuentra regulada en la ley N° 19.799 del año 2002 sobre documentos electrónicos y firma electrónica, su contenido no responde a los avances tecnológicos actuales.

Dentro de los principales beneficios de esta herramienta destacan entre otros: la mayor seguridad y certeza de quién y cuándo se firmó un documento; baja probabilidad de que el documento o la firma se altere o falsifique; menores costos (notaría, papel, almacenamiento, burocracia, traslado, tiempos); funciona en todo momento del día y de manera inmediata.

Recomendaciones:

- Establecer que en los casos en que una norma requiera que las firmas estén autorizadas ante notario dicho trámite se entienda cumplido también cuando el acto conste en un documento electrónico suscrito con firma electrónica avanzada y sellado de tiempo.
- Autorizar la suscripción de letras de cambio y pagarés a través de firma electrónica avanzada, no perdiendo el documento su mérito ejecutivo.

- Permitir que el documento electrónico suscrito mediante firma electrónica sea admisible en toda clase de procedimiento, contencioso y no contencioso, sea en sede judicial o administrativa y que los documentos electrónicos suscritos con firma electrónica tengan igual mérito probatorio que los que consten en papel.
- Valoramos la creación de la Agenda Digital 2020, y en concreto apoyamos la implementación de la medida relativa a impulsar la masificación de la firma electrónica para dar certeza jurídica sobre la validez de los actos y contratos celebrados a través de medios digitales.

## **12.Promover el uso de medios digitales para efectos de facilitar las publicaciones exigidas por la ley**

Para cumplir los requisitos legales se exige que la publicación de los actos se realice en diarios o periódicos de circulación nacional, regional, o local, lo que se entiende como medios impresos. Así, la legislación impide que en materia de publicaciones la ciudadanía se beneficie del desarrollo de *internet* y otros medios de comunicación electrónicos –que permitan el ahorro en tiempo y costos.

Recomendación:

- Se recomienda que el mandato legal de publicar ciertos actos en determinados diarios o periódicos de circulación nacional, regional o local, se pueda cumplir mediante la inclusión de dicha publicación en medios electrónicos.

## **13.Fomentar la Exportación de Servicios**

Actualmente el Decreto Ley N° 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, establece que estarán exentos del Impuesto al Valor Agregado los ingresos percibidos por la prestación de servicios a personas sin domicilio, ni residencia en Chile, siempre que el Servicio Nacional de Aduanas califique dichos servicios como exportación.

El Servicio Nacional de Aduanas, a través de la Resolución Exenta N° 2511, de 2007, establece los requisitos que deben cumplir los servicios para ser calificados como exportación, estableciendo que

dichos servicios deben ser realizados en Chile y prestados a personas sin domicilio ni residencia en el país, lo que excluye de la definición a los mismos servicios que son prestados en el extranjero.

Se valora que existe una mesa de trabajo público-privada liderada por el Ministerio de Hacienda que se encuentra elaborando propuestas que incluyen estos temas.

Recomendaciones:

- Ampliar la definición de exportación para que se consideren servicios exportados los que prestan chilenos en el extranjero, asimilándolos a los prestados en el país, de modo que tengan derecho a la devolución de IVA a las exportaciones.
- En general, evaluar medidas que tiendan a igualar el trato tributario de las exportaciones de servicios con las de bienes.

#### **14.Fomentar la competencia en el mercado de transporte marítimo nacional**

El transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros y de carga, entre distintos puntos del territorio nacional (cabotaje marítimo) se encuentra reservado a naves de bandera nacional. De ahí, que mientras durante los últimos 25 años la carga internacional por vía marítima pasó de 20 a 63 millones de toneladas, la carga doméstica lo hizo sólo entre 8 y 14 millones.

Esta protección legal impide la competencia de proveedores extranjeros, lo que eleva los costos del transporte de carga nacional.

Recomendaciones:

- Levantar la restricción legal que prohíbe el cabotaje marítimo realizado por naves extranjeras.
- Igualar el tratamiento tributario para naves extranjeras respecto de las naves nacionales.

Aprueban en forma unánime los ocho consejeros:

 Joseph Ramos Presidente	 Raphael Bergoeing Vice- Presidente
 Carlos Álvarez Consejero	 Andrea Butelmann Consejero
 Fernando Carmona Consejero	 Rosanna Costa Consejero
 Claudio Muñoz Consejero	 Soledad Ovando Consejero

Comisión Nacional de Productividad - Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.  
Amunategui N° 232, oficina 401. Santiago de Chile.  
Teléfono (+56) 2 2473 3619  
[www.comisiondeproductividad.cl](http://www.comisiondeproductividad.cl)