



Comisión
Nacional de
Productividad

Reactivación Económica y Crecimiento de Largo Plazo

Propuestas de la Comisión Nacional de Productividad

Marzo 2021

Reactivación Económica y Crecimiento de Largo Plazo

Propuestas de la CNP

A más de un año del comienzo de la pandemia causada por el virus Covid-19, los países se encuentran en distintas etapas de recuperación económica. Durante 2020, Chile experimentó fuertes impactos reflejados en la disminución del empleo y la contracción de la producción. Actualmente, aunque el consenso entre los analistas indique que el Producto Interno Bruto crecerá aceleradamente durante 2021 -principalmente por la modesta base de comparación del año anterior-, no es motivo para descuidar las reformas necesarias para incrementar la productividad, fuente última del crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Por ello, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) vuelve a destacar la urgencia de adoptar medidas que ayuden a dar un impulso a la economía en el corto plazo, y al mismo tiempo se traduzcan en mayores tasas de crecimiento en el futuro.

Este documento contiene un conjunto de recomendaciones para el sector público, que han surgido de estudios realizados por la CNP en el pasado. Estas propuestas se presentan de manera complementaria a las ya destacadas por la CNP en junio de 2020 (www.comisiondeproductividad.cl: *Doce Recomendaciones para la Recuperación Económica*). Se incluyen modificaciones a procesos de Estado que actualmente entorpecen innecesariamente la realización de inversiones en varios sectores y mejoras en materias en que la gestión de las instituciones públicas involucradas no está siendo eficiente. Asimismo, se enfatiza la necesidad de facilitar el retorno al trabajo de las mujeres, en vista del fuerte deterioro de la tasa de participación laboral femenina durante el último año.

Todas las recomendaciones contenidas en este documento han emanado de informes que la CNP ha realizado desde su creación en 2015. En cada uno de los estudios de la CNP se entregan indicaciones conducentes a impulsar la productividad y la capacidad de crecer sostenidamente. Las medidas aquí destacadas buscan sumar a otras ya implementadas por la autoridad, con el fin de resolver de buena manera el complejo escenario a causa de la crisis sanitaria.

La selección de las medidas planteadas considera no solo su idoneidad desde el punto de vista de sus efectos sobre la productividad y la actividad económica, también se ha enfatizado la factibilidad de su expedita implementación. Por esto, 11 de las 12 medidas son de carácter administrativo, es decir, requieren modificaciones a nivel de decretos, resoluciones o instructivos. Solo una de ellas -la sala cuna universal- debe pasar por la aprobación de un proyecto de ley, cuya tramitación ya lleva varios años en el Congreso, y hoy se encuentra muy avanzada.

Este documento es además, un complemento a las múltiples medidas aconsejadas por distintos expertos desde diversas organizaciones e instancias, motivadas por incrementar el bienestar de los habitantes del país.

Recomendaciones:

1. Ampliar la utilización de mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de: i) colaboradores externos, y ii) costeo directo de trámites

La utilización de colaboradores externos y el costeo directo de trámites son mecanismos útiles para incrementar la eficiencia de los servicios públicos, así como la transparencia y la equidad en la tramitación de permisos necesarios para la inversión. Estos esquemas son utilizados exitosamente en Chile y otros países.

En el estudio *Calidad Regulatoria en Chile: Revisión Regulatoria de Sectores Estratégicos*, la CNP recomendó ampliar el uso de este tipo de mecanismos, modificando los reglamentos correspondientes para implementar la utilización de los colaboradores externos y el costeo directo de trámites de los siguientes permisos:

- Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave (Sernageomin). Decreto Supremo 248/2006
- Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico y paleontológico (Consejo de Monumentos Nacionales)
- Permiso para efectuar modificaciones de cauce, permiso para efectuar obras de defensa y regularización de cauces naturales y recepción de obras hidráulicas mayores (Dirección General de Aguas -DGA) (Boletín 11747-03)

Estudio: Calidad Regulatoria en Chile: Revisión Regulatoria de Sectores Estratégicos

Implementación: Modificación reglamentaria vía decretos.

Responsables: Ministerio de Minería, Ministerio de la Cultura y las Artes, Ministerio de Obras Públicas

2. Incorporar trazabilidad y estandarizar criterios en la tramitación de los permisos

El seguimiento del estado de los trámites es clave para el buen funcionamiento del sector público. La trazabilidad en la tramitación de los permisos necesarios para realizar inversiones ayuda a la transparencia y reduce la incertidumbre de los solicitantes. Al mismo tiempo, es una herramienta que permite una mayor eficiencia en la gestión de los distintos servicios que deben otorgarlos.

La CNP recomendó que se emita un instructivo presidencial que incorpore trazabilidad en la tramitación de los permisos. Para esto, los servicios públicos respectivos deberán mapear sus

procesos, identificando rutas críticas y espacios de mejora, así como los recursos requeridos para realizar dicha labor. A partir de lo anterior, se recomienda transformar los plazos reales de tramitación en un indicador monitoreable, y de la misma forma, definir, en un esfuerzo dirigido desde el nivel central, los criterios que utilizarán los servicios regionales para el otorgamiento de aquellos permisos que cuenten con grados relevantes de discrecionalidad por parte de quien los otorga. Además, en caso de ser necesario diferenciar por condiciones regionales, es necesario explicitarlo y fundamentar la decisión.

Estudio: Calidad Regulatoria en Chile: Revisión Regulatoria de Sectores Estratégicos

Implementación: Instructivo presidencial.

Responsable: Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables, Ministerio de Economía

3. Modificar la estructura de la Resolución de Calificación Ambiental para facilitar los procesos de evaluación

Actualmente, La estructura de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) restringe la adaptabilidad de los proyectos a circunstancias propias de un entorno dinámico, desde modificaciones en el medio ambiente a mejoras tecnológicas. Esto da espacio para mejorar los procesos de evaluación en términos de su orden y simplicidad.

Se recomienda modificar el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), para incorporar en los requerimientos obligatorios de una RCA la jerarquización de componentes ambientales, para facilitar los procesos de evaluación. Para ello, se deberá establecer un capítulo en la RCA que resuma y clasifique los compromisos ambientales según su naturaleza definiendo, al menos, categorías que representen aquellos considerados esenciales, relevantes o secundarios, los que deberán ser fiscalizados y eventualmente sancionados, de manera diferenciada.

Estudio: Calidad Regulatoria en Chile: Revisión Regulatoria de Sectores Estratégicos

Implementación: Modificación reglamentaria vía decreto.

Responsable: Ministerio del Medio Ambiente

4. Restringir el condicionamiento de permisos sectoriales y/o municipales a la presentación de una Consulta de Pertinencia

Prácticamente todo proyecto de inversión es susceptible de causar impactos ambientales. No obstante, no siempre existe claridad respecto a en qué casos el proyecto debe ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Los titulares pueden recurrir voluntariamente al SEA con una consulta de pertinencia, respecto del ingreso al SEIA. La consulta no tiene costo para el titular, y siendo de carácter aclaratorio, tampoco es vinculante. La interpretación sobre su efecto tiene tal nivel de complejidad, que se han emitido dos instructivos y un dictamen, para aclararla. Se generan dos problemas:

- a. Existe poca claridad respecto de qué proyectos o modificaciones de proyectos deben ingresar a la evaluación ambiental (la mitad de las consultas responde a esta razón). Esto se debe a que los conceptos que definen los criterios no tienen umbrales ni indicadores objetivos, y utilizan términos de definición ambigua como “afectar”, “modificar sustantivamente”, o “alterar”.
- b. Algunos Servicios condicionan —arbitrariamente— el otorgamiento de sus permisos sectoriales a la resolución de la consulta.

La CNP recomendó modificar el artículo 26 del RSEIA para restringir expresamente el condicionamiento de permisos sectoriales y/o municipales a la presentación de una Consulta de Pertinencia.

Estudio: Calidad Regulatoria en Chile: Revisión Regulatoria de Sectores Estratégicos

Implementación: Modificación del RSEIA mediante un decreto.

Responsable: Ministerio del Medio Ambiente

5. Planificación de infraestructura

En el estudio *Productividad en el Sector de la Construcción*, la CNP concluyó que la eficiencia en la construcción de obras públicas puede ser incrementada significativamente mediante una serie de medidas. En particular, la evidencia sugiere que obras de magnitudes similares son desarrolladas en menores plazos cuando se consideran en conjunto las etapas de diseño y ejecución, en comparación con aquellas en que se llevan a cabo por separado.

Por ello, la CNP planteó la necesidad de modificar el oficio que dicta las Normas, Instrucciones y Procedimiento para el Proceso de Inversión (NIP) para fijar en dos las etapas asociadas a la postulación de recursos en el Sistema Nacional de Inversiones:

- Pre-inversión, y;
- Diseño y Construcción.

Además, en la etapa de Diseño y Construcción debe haber un hito al final del diseño que permita evaluar si la proyección de los costos de la ejecución se mantiene dentro de un rango aceptable respecto a lo estimado en la pre-inversión. En caso contrario se puede optar por postergar o finalizar el proyecto.

Estudio: Productividad en el Sector de la Construcción

Implementación: Modificación de las NIP vía oficio.

Responsable: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

6. Calidad de los diseños de las obras públicas

Actualmente, la ejecución de las obras públicas suele entorpecerse y retrasarse significativamente por deficiencias en el diseño de las mismas. Por ello, la CNP recomendó mandar, vía resolución del Ministerio de Hacienda, a las unidades ejecutoras del SNI que elaboren estándares sobre los requerimientos mínimos asociados al desarrollo de sus proyectos, especificando y fijando el nivel de definición para cada una de las fases, la metodología y precisión en la estimación de costos y programa de trabajo.

Para ello se sugiere:

- Una implementación gradual a nivel de cada unidad ejecutora, partiendo por proyectos complejos (por ejemplo, hospitales, aeropuertos y embalses)
- Tener el apoyo de consultores expertos (empresas, consorcios o universidades)

Estudio: Productividad en el Sector de la Construcción

Implementación: Emisión de una resolución.

Responsable: Ministerio de Hacienda

7. Bases de licitación de obras públicas

La calidad de los procesos de licitación de obras públicas incide directamente en los costos y plazos involucrados en la construcción de las mismas. La CNP detectó una serie de deficiencias en las bases de licitación que generan problemas en las etapas posteriores, desde el diseño hasta la inversión propiamente tal.

La CNP recomendó:

- a. Incorporar en las bases administrativas de licitación de contratos de estudios y proyectos de ingeniería previos a la ejecución (o bases tipo), la exigencia de un profesional con experiencia en construcción. Para ello se sugiere según el tipo y complejidad de la obra, especificar diversos niveles de dedicación al contrato.
- b. Mandatar, vía un instructivo, a las unidades encargadas de liderar proyectos para que identifiquen y listen en las bases de licitación y en los anexos complementarios si aplica, la totalidad de los documentos necesarios para la elaboración adecuada de las ofertas.
- c. Mandatar, vía un instructivo, la elaboración de un repositorio digital disponible en la página web de cada servicio ejecutor, que contenga las preguntas y respuestas más frecuentes presentadas durante los concursos, ordenadas por temática. Además, modificar el Decreto Supremo MOP 48, Decreto Supremo MOP 75, y Reglamento de Concesiones, estableciendo reuniones virtuales y anónimas de resolución de dudas, para proyectos de consultoría y ejecución de alta envergadura, y todos los proyectos concesionados. Por último, reflejar en tiempo real las correcciones realizadas a las bases y disponibilizarlo públicamente.

Estudio: Productividad en el Sector de la Construcción

Implementación: Instructivos y modificaciones reglamentarias vía decreto.

Responsable: Ministerio de Obras Públicas

8. Contratos de obras públicas

Los contratos de ejecución de obras públicas rigen la relación entre el mandante y el contratista. Las deficiencias en dichos contratos se manifiestan, tarde o temprano, en malos incentivos para las partes involucradas.

A partir de los hallazgos del estudio *Productividad en el Sector de la Construcción*, la CNP propone:

- a. Incorporar en las bases administrativas de licitación de contratos de ejecución de obras públicas cláusulas que se consideren de riesgo diferenciadas y, eventualmente, cláusulas de salida temprana frente a contingencias de mayor ocurrencia, con el objeto de disminuir riesgos de contratistas eficientes, frente a circunstancias no previsibles o sobrevinientes (permisos extensos, temas ambientales, sociales, etc.)
- b. Incorporar la figura de los paneles técnicos o de expertos que se constituyen en virtud de un acuerdo formal escrito, suscrito por las partes de un contrato, con el objeto de enfrentar y resolver disputas que se produzcan entre ellas, desde el inicio del contrato hasta su período de ejecución y término. "
- c. Incorporar una cláusula de solución arbitral de controversias para disminuir costos y plazos de juicios ante tribunales ordinarios."

Estudio: Productividad en el Sector de la Construcción

Implementación: Modificación reglamentaria vía decreto.

Responsable: Ministerio de Obras Públicas

9. Cambio de servicios

Las inversiones públicas suelen verse retrasadas por fallas de coordinación dentro del Estado. Un ejemplo de esto son los problemas que se suscitan cuando la ejecución de una inversión requiere trasladar las redes que permiten la provisión de ciertos “servicios básicos”, como electricidad, agua o gas.

La CNP ha encontrado que los procedimientos de cambio de servicios tienen deficiencias que, en ocasiones, generan aumentos de costos y retrasos en las obras. Por ello, se propone modificar los reglamentos relacionados con atribuciones fiscalizadoras y sancionatorias de las superintendencias respectivas, para especificar que estas pueden ejercer dichas funciones, cuando se producen cambios de servicios que afectan o ponen en riesgo la calidad, continuidad, regularidad y seguridad de los servicios.

Estudio: Productividad en el Sector de la Construcción

Implementación: Modificaciones , vía decreto, de los reglamentos que rigen las concesiones de servicios básicos respectivas.

Responsable: Ministerio de Obras Públicas (SISS), Ministerio de Energía (SEC).

10. Expropiaciones

Muchas veces, la ejecución de obras públicas implica la necesidad de expropiación de terrenos de propiedad privada. En principio, este procedimiento está regido de tal forma de permitir el desarrollo de inversiones de interés público, sin pasar a llevar el patrimonio privado.

La CNP ha encontrado que la regulación de los procesos de expropiación puede ser objeto de mejoras sustanciales en términos de eficiencia y respeto de los principios involucrados. Estas son:

- a. Incorporar en los Requisitos de Información Sectorial (RIS), la revisión y actualización de los lotes incorporados en el proyecto de expropiación, al momento de la postulación al RATE de ejecución."
- b. Modificar el DL 2.186 para que:
 - (i) La lista de peritos sea nacional (artículo 4, párrafo 1°, DL 2.186), (ii) la exigencia de 6 profesionales por especialidad sea menor (por ejemplo, disminuirlo a 3) (artículo 4, párrafo 2°, DL 2.186), y (iii) mediante reglamento, se pueda especificar requisitos técnicos asociados a la lista (por ejemplo, establecer con detalle mecanismos de revisión/actualización de la lista).
 - (ii) Mediante reglamento, se pueda establecer criterios y formatos específicos para efectuar la tasación, incorporando variables adaptables según recomendaciones periódicas de alguna instancia técnica (por ejemplo, un grupo de expertos).
 - (iii) Se establezca un procedimiento, con plazos acotados, en donde tanto la entidad expropiante como el expropiado puedan solicitar aclaraciones a la tasación, sin que estas puedan alterar la independencia de la comisión de peritos.
- c. Evaluar convenios interinstitucionales con el CDE para hacer más eficiente el proceso en aquellos proyectos que generen altas cargas transitorias de trabajo (por ejemplo, caso de Metro).

Estudio: Productividad en el Sector de la Construcción

Implementación: Modificaciones vía decreto.

Responsable: Ministerio de Obras Publicas.

11. Gestión de modificaciones de contratos de obra pública

Existen distintas razones legítimas por las cuales los contratos de obra pública suelen ser modificados después de haber sido firmados. Si bien es deseable que las condiciones contractuales puedan variar para reflejar cambios imprevistos en las condicionantes de las inversiones públicas, las modificaciones de contrato deben efectuarse bajo resguardos significativos, puesto que pueden implicar incentivos perversos que generan sobrecostos y terminan por lesionar el interés público.

Para mejorar la gestión de las modificaciones de contrato, la CNP recomendó:

- a. En línea con los numerosos dictámenes de la CGR, modificar el art 105 del Decreto Supremo MOP 75 de 2004, dejando explícito que la ejecución de obras nuevas o extraordinarias en contratos de serie a precios unitarios está asociada al empleo de materiales con características diferentes a las especificadas o contenidas en los antecedentes que sirven de base al contrato. Esto complementando las definiciones 33 y 34 del art. 4 del Decreto para que sean acordes con los art. 102 y 105."
- b. Eliminar firma del presidente de la República en el Decreto Supremo. Agregar materia n°12 en el artículo 1, número IV, del Decreto 19/2001 de SEGPRES, delegando en el ministro de OP la firma del DS de modificación de contrato, en representación del presidente.
- c. Mejorar el proceso administrativo de modificaciones en DGOP y DGC, a través de:
 - i. Vía resolución, mandar la implementación de trazabilidad de todas etapas de las modificaciones, permitiendo acceso a todos los involucrados, incluyendo a los contratistas.
 - ii. Modificar el Decreto Supremo MOP 75 y Decreto Supremo MOP 108, para incorporar plazos máximos para las resoluciones de modificación de contrato, en contrato de obra pública tradicional. Para concesiones, imponer plazos a las etapas del procedimiento interno, incluyendo posteriormente el procedimiento en el Reglamento de Concesiones, agregando nuevo artículo en Título X.

Estudio: Productividad en el Sector de la Construcción

Implementación: Resoluciones y decretos para modificar los reglamentos correspondientes.

Responsable: Ministerio de Obras Públicas

12. Salas cuna

El cuidado de terceros es una de las barreras más significativas para la participación de las mujeres en el mercado laboral. Este problema se ha agudizado notablemente durante la pandemia. Actualmente, solo las empresas con 20 o más trabajadoras debe proveer el servicio de sala cuna. Esto por una parte, desprotege a las mujeres que trabajan en empresas que cuentan con 19 o menos trabajadoras y por otro, puede generar incentivos para que las empresas limiten la cantidad de mujeres que contratan.

Por ello, la CNP recomendó en su estudio *Mujeres en el mundo laboral: Más oportunidades, crecimiento y bienestar*, que se provea el servicio de sala cuna a todos los hijos de hogares uniparentales o en que ambos trabajen o estudien.

Se debe acelerar la tramitación del proyecto de ley (boletín N° 12.026-13) que incluye el reemplazo el artículo 203 del Código del Trabajo por un sistema que financie o provea salas cuna de calidad, gratuitas para todos los hijos de hogares uniparentales o de parejas en que ambos trabajen o estudien, independiente del tamaño de la empresa o del número de mujeres que trabajen en ella. Asimismo, debe adecuarse la oferta pública de salas cuna y jardines infantiles para ser compatibles con los horarios de padres trabajadores.

Estudio: Mujeres en el mundo laboral: Más oportunidades, crecimiento y bienestar

Implementación: Aprobación del proyecto de ley sobre sala cuna universal.

Responsable: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género