

— CAPÍTULO 03 —

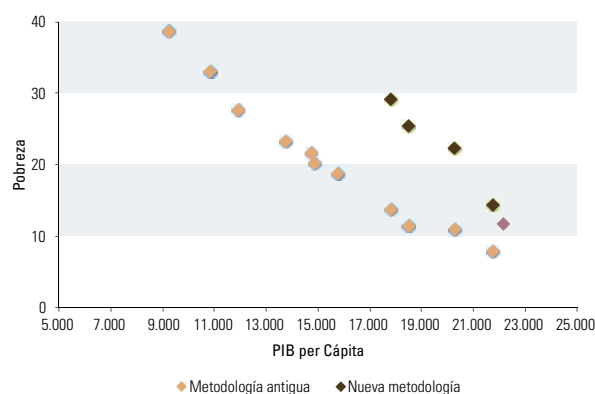
# POLÍTICAS PARA UNA MAYOR PRODUCTIVIDAD



Las economías son más productivas cuando son capaces de generar más bienes y servicios con los recursos disponibles. Esto es fundamental para un crecimiento robusto de largo plazo, que aumente el ingreso del país y permita generar mejoras sostenidas en la calidad de vida de las personas, con mejores empleos, salarios más altos y más recursos para que el Estado provea de bienes y servicios públicos. Esto es clave para continuar reduciendo la pobreza, aunque esto también requiere de políticas sociales activas y focalizadas, con un diseño adecuado (Gráfico 3.1).

### GRÁFICO 3.1

Pobreza y PIB per cápita en Chile  
(Porcentaje, dólares constantes de 2011 a PPC)



Nota: A partir de la versión 2013 de la encuesta Casen la medición tradicional de pobreza se reemplaza por una nueva metodología que impone estándares más exigentes de lo que se considera un mínimo nivel de vida aceptable para los chilenos.

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Banco Mundial

En los últimos años se ha observado una desaceleración de la productividad a nivel global. Con altibajos, la gran mayoría de las economías avanzadas han visto un descenso persistente en las tasas de crecimiento de su productividad desde la década de los 70, lo que se ha intensificado con posterioridad a la crisis financiera. Más recientemente, un fenómeno similar se ha dado en las economías emergentes, lo que se ha traducido

en disminuciones en sus tasas de crecimiento y caídas en sus niveles potenciales de actividad. En estos casos, el menor dinamismo de la productividad es particularmente llamativo por cuanto todavía existen importantes brechas respecto de los países avanzados.

Chile también se encuentra transitando por un período de bajo crecimiento de su productividad. Ésta se incrementó a tasas elevadas en la década de los 90, pero desde la década pasada su ritmo de expansión ha disminuido. En parte importante, esto responde a la caída de la productividad en la minería como consecuencia de la baja sistemática en la ley del mineral. En el resto de sectores también se observa una merma similar, pero de menor intensidad.

La baja expansión de la productividad es un tema de preocupación no sólo porque limita la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía, sino también por su relación con la equidad. En efecto, los datos para el mundo muestran que el decaimiento de la productividad en los últimos años se ha dado junto con aumentos en la desigualdad o, al menos, con la mantención de niveles muy elevados.

Existen diversos mecanismos mediante los cuales la productividad y la equidad se interrelacionan. Uno de los más directos se refiere al capital humano. Si más personas tienen acceso a una educación de calidad, hay más posibilidades de innovar y de que las nuevas tecnologías se difundan, con lo que la productividad se eleva. Por otra parte, un sistema de educación inclusivo, con oportunidades de acceso equitativas, es fundamental para reducir de manera persistente la desigualdad. Otro vínculo se asocia al funcionamiento de los mercados. Cuando estos son poco competitivos, con barreras de entrada -ya sean tecnológicas, financieras o regulatorias-, los recursos productivos quedan inmovilizados en sectores y empresas poco eficientes. Esto afecta la producti-

vidad agregada y genera diferencias salariales que redundan en mayor inequidad.

Hace varios años Chile efectuó y consolidó grandes reformas estructurales que le permitieron dar saltos cualitativos en sus niveles de productividad. Hoy, el tipo de transformaciones necesarias para seguir avanzando en este ámbito es de menor impacto. Se requiere de un conjunto amplio de políticas que interactúen entre sí y se complementen, para de este modo generar cambios sustantivos en la productividad. Estas políticas abarcan un espectro amplio de áreas, incluyendo el fomento a la innovación, estímulo a la competencia en los mercados, inversión en capital humano, expansión del financiamiento para las empresas, más y mejor infraestructura, y mayor eficiencia del Estado.

Para instalar el desafío de mejorar la productividad en el centro del debate público, la Presidenta Michelle Bachelet declaró 2016 como el Año de la Productividad, marco bajo el cual se ha impulsado un conjunto de medidas para avanzar hacia una economía más diversificada y productiva, que complementan los esfuerzos iniciados en 2014 con la Agenda de Productividad Innovación y Crecimiento. Este tópico fue también el tema central de la reunión ministerial anual de la OCDE, que este año Chile tuvo el privilegio de presidir.

Elevar la productividad es una problemática de largo plazo, que trasciende al Gobierno y que involucra a diversos actores. La creación en 2015 de la Comisión Nacional de Productividad (CNP), entidad autónoma y permanente asesora del Gobierno en estas materias, es un paso sustantivo en esta dirección. Tanto la CNP como la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) han formulado diversos planteamientos en torno al mejoramiento de la productividad, parte de los cuales han sido recogidos por el Ejecutivo.

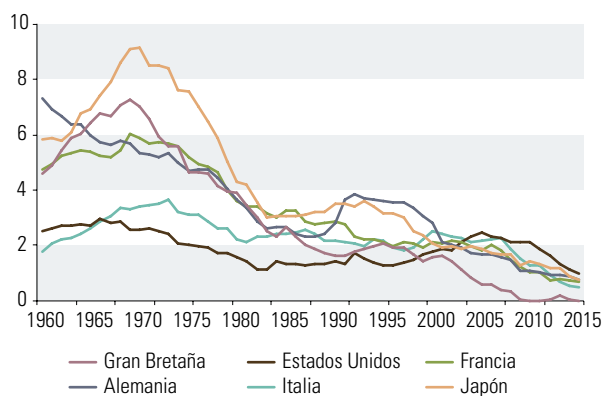
### 3.1. LA PRODUCTIVIDAD EN CHILE Y EL MUNDO

Después de crecer a tasas elevadas en las décadas de los 60 y 70, la productividad en las economías desarrolladas se ha desacelerado de forma importante en los años más recientes. Este fenómeno comenzó a ser más evidente en los años 90 y luego con más intensidad desde la crisis financiera de 2008-2009, sobre todo en el caso de Estados Unidos (Gráfico 3.2). Algo similar se ha observado en las economías emergentes en las últimas dos décadas, aunque la desaceleración ha sido algo menos pronunciada (Gráfico 3.3).

La desaceleración de la productividad llama aún más la atención en las economías emergentes, debido a que su nivel es aún bajo y existe amplio espacio para crecer. En efecto, ya que su productividad media del trabajo es cercana a la mitad de la de países desarrollados, la brecha por cerrar es significativa (Gráfico 3.4).

#### GRÁFICO 3.2

Productividad Laboral en Economías Desarrolladas  
(Promedio móvil 10 años de la variación anual, porcentaje)

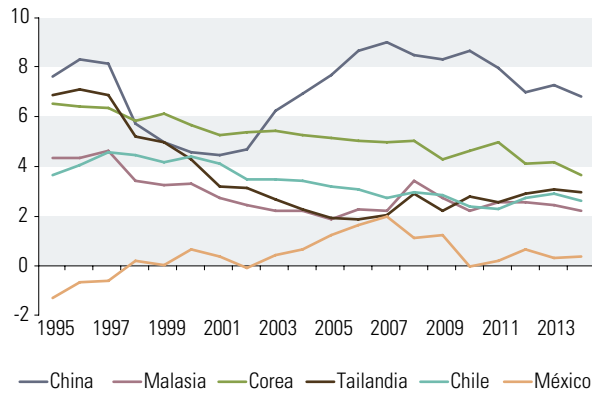


Nota: PIB por hora trabajada.

Fuente: The Conference Board

**GRÁFICO 3.3**

Productividad Laboral en Economías Emergentes  
(Promedio móvil 10 años de la variación anual, porcentaje)



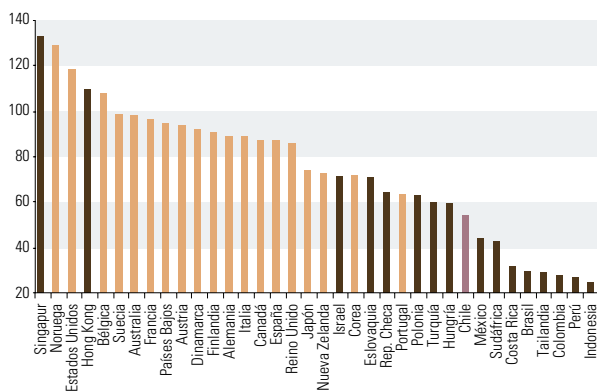
Nota: PIB por hora trabajada. En el caso de China, corresponde al PIB por persona empleada.

Fuente: The Conference Board

En el caso de la economía chilena, la productividad se expandió a tasas altas durante la década de los años 90, cuando las reformas estructurales se consolidaron y la economía se integró plenamente al comercio mundial de bienes y de capital. Durante ese período, el alza de la Productividad Media del Trabajo superó el 4%, mientras que la Productividad Total de Factores (PTF) se expandió en torno a 2%. Desde los años 2000 en adelante, el desempeño del primer indicador bajó a la mitad de lo exhibido en la década anterior, mientras que la PTF total se estancó con un crecimiento prácticamente nulo (Gráfico 3.5). En este caso, gran parte de la desaceleración se explica por la incidencia negativa de la productividad de la minería, que se contrajo a causa de la caída en la ley del mineral (Gráfico 3.6). Al excluir la minería, se observa que la desaceleración de la PTF en los otros sectores ha sido más tenue.

**GRÁFICO 3.4**

Productividad Media del Trabajo en Perspectiva  
(US\$ miles de 2015 a PPC)

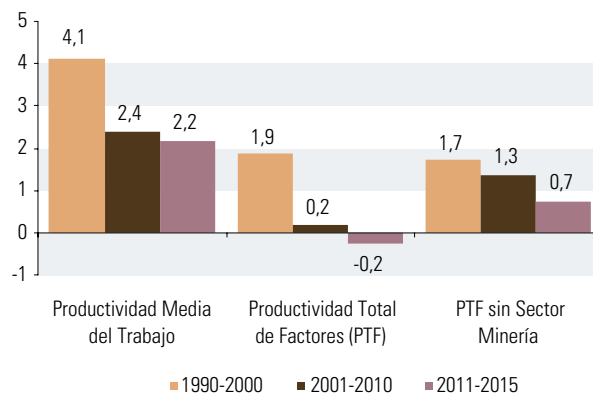


Nota: En naranja los países desarrollados y en café los países en desarrollo y emergentes.

Fuente: The Conference Board

**GRÁFICO 3.5**

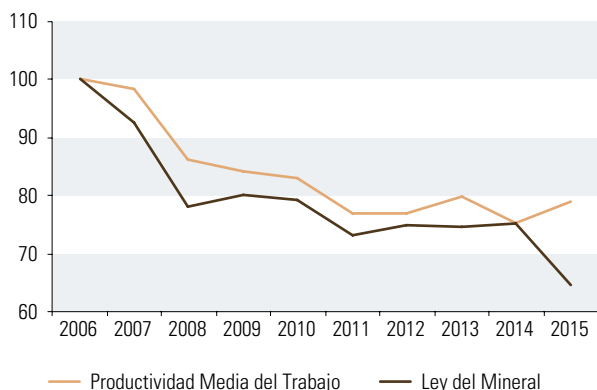
Crecimiento Promedio de la Productividad en Chile  
(Variación anual, porcentaje)



Fuente: The Conference Board y Ministerio de Hacienda

GRÁFICO 3.6

Productividad en la Minería y Ley Promedio del Mineral  
(Índice, 2006 = 100)



Fuente: Cochilco

El proceso de desaceleración de la productividad a nivel global se ha dado en un contexto de rápidos cambios tecnológicos, empresas y países que se suman a las cadenas globales de valor e incrementos sostenidos del nivel educacional de la fuerza de trabajo. Todos estos factores se asocian tradicionalmente con aumentos de productividad, por lo que su menor ritmo de expansión plantea una serie de interrogantes. Los organismos internacionales y el mundo académico han planteado diversas hipótesis para explicar este fenómeno e indagar si responde a situaciones transitorias o es más bien un tema estructural.

Desde una perspectiva de largo plazo, una de las hipótesis sostiene que los cambios tecnológicos recientes tendrían una menor capacidad de generar transformaciones productivas. A diferencia de otras disrupciones cualitativas del pasado, como por ejemplo la invención de la electricidad, la revolución de la era digital no generaría el impulso suficiente para traducirse en innovaciones asociadas relevantes. Esta hipótesis supone que la desaceleración de la produc-

tividad es estructural y persistirá en las próximas décadas, afectando la capacidad de crecimiento de todas las economías<sup>1</sup>.

Otra hipótesis plantea que el fenómeno obedece simplemente a problemas de medición. Debido al rápido cambio tecnológico, la cuantificación del PIB no estaría capturando adecuadamente la producción de bienes y servicios asociados a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), lo que subestimaría tanto el nivel como el crecimiento de la productividad<sup>2</sup>.

Una tercera hipótesis sostiene que la desaceleración de la productividad sería resultado de una disminución en el ritmo de adopción de innovaciones<sup>3</sup>. En esta línea, estudios recientes de la OCDE plantean factores tanto cíclicos como estructurales que dificultan que el rápido cambio tecnológico se traduzca en mejoras continuas en la productividad, tal como ocurrió en el pasado. Un factor sería la débil inversión en capital físico de los últimos años. Gran parte de las nuevas tecnologías están incorporadas en el nuevo capital, por lo que su difusión requiere de un proceso de inversión dinámico.

Otro factor que podría estar incidiendo sería el funcionamiento inadecuado de los mercados. Se ha observado que el bajo crecimiento de la productividad agregada muestra una gran heterogeneidad dentro de los países, así como entre empresas y regiones. Esto significa que la frontera de productividad ha

1 Gordon, R.J. (2012). "Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds," NBER Working Paper 18315.

2 Ver Syverson (2016) para una discusión más detallada de los problemas asociados a esta hipótesis (Syverson, C. (2016). "Challenges to Mismeasurement Explanations for the U.S. Productivity Slowdown," NBER Working Paper 21974).

3 Andrews, D., C. Criscuolo y P. Gal (2015). "Frontier Firms, Technology Diffusion and Public Policy: Micro Evidence from OECD Countries," OECD Productivity Working Paper No. 2.

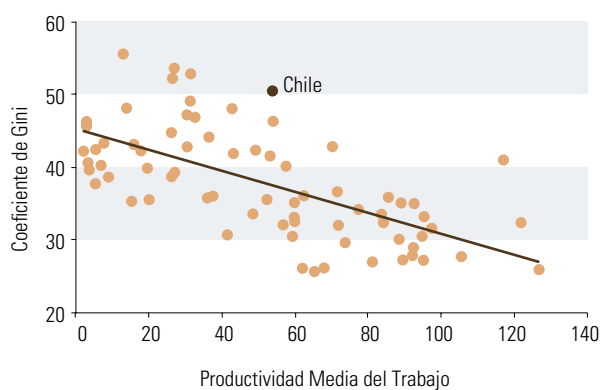
seguido expandiéndose, pero que por distintos obstáculos -entre ellos, la falta de financiamiento y de competencia en los mercados- las ganancias no se han difundido a toda la economía. Esto exigiría políticas que remuevan las barreras a la difusión tecnológica y de conocimientos, junto con continuar apoyando el progreso técnico y la innovación.

### 3.2. PRODUCTIVIDAD E INCLUSIÓN

Análisis teóricos y empíricos muestran que, a través de diversos mecanismos, la productividad y la equidad están relacionadas (Gráfico 3.7). Por ejemplo, en países con alta desigualdad, los segmentos más rezagados de la población no tienen la capacidad de invertir en capital humano, lo que dificulta sus opciones de acceder a empleos de calidad y salarios elevados, perpetuando la desigualdad<sup>4</sup>. En general, un menor nivel de capital humano reduce la capa-

**GRÁFICO 3.7**

Productividad y Distribución del Ingreso  
(Índice, US\$ miles de 2015 a PPC)



Fuente: Banco Mundial y The Conference Board

cidad de innovación de la economía como un todo y dificulta la adopción de nuevas tecnologías, lo cual redundaría en un menor crecimiento de la productividad. Los negativos impactos de los déficits de capital humano en la productividad se amplifican en un contexto donde el desarrollo tecnológico avanza muy rápidamente.

Otro vínculo entre productividad y equidad está dado por la capacidad de la economía de reasignar recursos a sus fines más productivos. Cuando esto no se logra, ya sea por restricciones tecnológicas, financieras o regulatorias, los recursos quedan atrapados en sectores o en empresas poco eficientes. Esto limita las posibilidades de expansión de las firmas más productivas y hace que las brechas entre empresas y sectores se amplíen y perpetúen, con el consiguiente impacto en desigualdad.

Por lo mismo, un ambiente de negocios más competitivo promueve una reasignación más eficiente de los recursos y genera los incentivos para que las empresas incorporen conocimiento, nuevas tecnologías y mejoren sus procesos. Por su parte, permite que las habilidades de los trabajadores se utilicen mejor, se estimula la calidad de los empleos y se disminuyen las brechas salariales.

Mayor productividad no sólo requiere una adecuada posibilidad de reasignar el factor trabajo a sus usos más productivos. También es fundamental que exista una relación equilibrada y colaborativa entre trabajadores y empleadores, que permita alcanzar acuerdos de mutuo beneficio y contribuya a un adecuado clima laboral, fundamental para una mayor innovación al interior de las empresas. Por ello, el Gobierno ha impulsado una serie de medidas como parte de una Agenda Laboral, que busca, entre otras cosas, fomentar relaciones laborales modernas y balanceadas (Recuadro 3.1).

4 OCDE (2015). "In It Together: Why Less Inequality Benefits All".

**3.3. POLÍTICAS PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD**

Cuando los países están en sus etapas iniciales de desarrollo, existe un conjunto de reformas estructurales que posibilitan dar saltos cualitativos en productividad y crecimiento, como son la apertura comercial, la liberalización de mercados y las reformas macroeconómicas que den estabilidad, entre otras. Sin embargo, cuando los países ya han transitado esa fase de reformas, no es fácil encontrar políticas que por sí solas tengan un efecto profundo y de gran alcance. Más bien, se requiere implementar un conjunto amplio de políticas, en diversos ámbitos, que se complementen e interactúen entre sí para generar cambios relevantes.

En este sentido, el Estado juega un papel muy importante al regular adecuadamente los mercados y fomentar la competencia, proveer de bienes públicos que faciliten nuevas inversiones e innovación y coordinar a los actores relevantes cuando sea requerido.

En la fase de desarrollo en que se encuentra Chile, se ha identificado una serie de ámbitos donde, mediante la acción pública, se pueden generar importantes

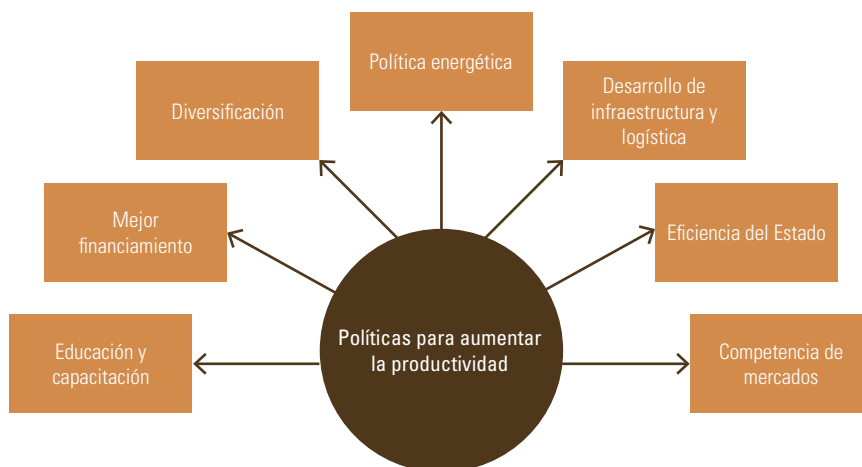
estímulos a la productividad. Entre ellos, destacan la educación y capacitación, acceso al financiamiento, diversificación productiva, innovación, energía, infraestructura, eficiencia del Estado y un adecuado funcionamiento de los mercados (Figura 3.1).

Consciente de lo anterior, la agenda de Gobierno desde sus inicios ha estado orientada a impulsar políticas en cada uno de estos espacios. Una de las tres reformas estructurales impulsada por la Presidenta Michelle Bachelet es la Reforma Educacional, que busca una mejora en la calidad y equidad en todos los niveles del sistema educativo. Complementariamente, la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento lanzada en mayo de 2014 y liderada por el Ministerio de Economía, se planteó como objetivo avanzar en un financiamiento más amplio para las empresas, diversificar la economía, aumentar la eficiencia del Estado y generar mayor competencia en los mercados. A la fecha, la gran mayoría de sus 47 medidas han sido implementadas.

A estos esfuerzos se suma la Agenda de Energía, también lanzada en los primeros 100 días de gobierno, cuyos objetivos se encuentran en buena parte cum-

**FIGURA 3.1**

Políticas para Aumentar la Productividad



plidos. En concreto, se han logrado rebajas en el costo de la electricidad, aumentos de las inversiones en energía, y una de las licitaciones de electricidad para clientes regulados más exitosas de los últimos quinquenios. También ha sido relevante el impulso a la política de concesiones en materia de infraestructura vial y de la cadena logística mediante el reforzamiento de su marco institucional.

Con el objeto de contribuir a estimular la productividad, a finales de marzo el Gobierno lanzó un plan de 22 medidas, administrativas y legislativas, en torno a tres ejes: expandir el financiamiento para las empresas, diversificar la economía a través de la promoción de las exportaciones de servicios y simplificar trámites. Estas medidas surgieron fruto de la colaboración entre el Gobierno y el sector privado, de iniciativas para promover la productividad impulsadas con anterioridad y de propuestas entregadas por entes reguladores. Al cierre de este informe, 86% de las iniciativas contempladas en este paquete han sido cumplidas.

A continuación se describen algunas de las políticas que ha impulsado el Gobierno en cada una de las áreas identificadas.

### **3.3.1. Educación y Capacitación**

La educación ha sido uno de los pilares fundamentales de la agenda del Gobierno, lo que se ha materializado en una reforma que busca un cambio profundo en todos los ámbitos del sistema, incluyendo aspectos institucionales y financieros, de manera de elevar la calidad de la educación y hacerla más equitativa.

La reforma contempla cuatro iniciativas legales: la Ley de Inclusión, que busca dar acceso equitativo al sistema escolar y asegurar que los recursos fiscales se utilicen exclusivamente para fortalecer la formación;

el proyecto de ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, que fortalece institucional y financieramente este ámbito; la Ley de la Nueva Carrera Docente, que aspira a elevar la calidad de la educación optimizando las condiciones para el desempeño de los profesores e incentivos adecuados; y el proyecto de ley de Educación Superior, que modifica la institucionalidad y el financiamiento de este nivel para permitir un acceso más equitativo a una educación de calidad. Todo esto se suma al fuerte énfasis que el Gobierno ha dado al desarrollo de infraestructura para la educación preescolar.

Por la envergadura de los cambios involucrados, las transformaciones en educación absorben incluso más que los recursos adicionales generados por la Reforma Tributaria aprobada en 2014 y su posterior perfeccionamiento en 2015. Junto con la reforma al sistema educativo, el Gobierno ha implementado el programa de capacitación +Capaz, que busca aumentar la empleabilidad de jóvenes, mujeres adultas y personas con discapacidad.

### **3.3.2. Mejor Financiamiento**

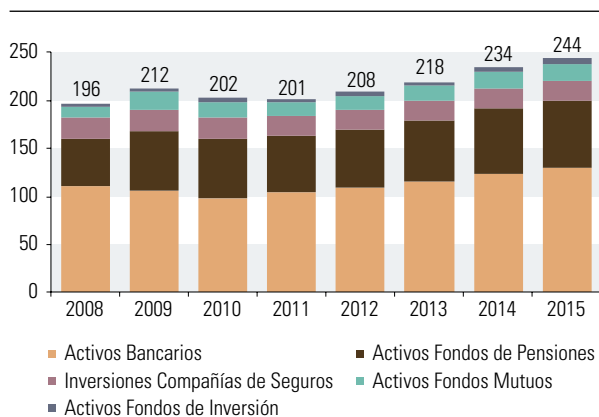
El mercado financiero chileno es bastante profundo. Los activos de los fondos de inversión, los fondos de pensiones, los fondos mutuos, las inversiones de las compañías de seguros y los activos bancarios representan en total en torno a US\$ 605 mil millones, lo que equivale a cerca de 2,5 veces el tamaño del PIB de Chile (Gráfico 3.8). Aunque este monto es relevante y pese a que existe un sofisticado sistema de intermediación financiera, el financiamiento no siempre está disponible en condiciones adecuadas para empresas de menor tamaño con alto potencial de desarrollo.

Una serie de medidas contenidas en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento se orientan precisamente a apoyar el financiamiento de este tipo de



GRÁFICO 3.8

Activos del Sistema Financiero  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda en base a SBIF, SVS y SP

empresas. Se aprobaron dos leyes para la capitalización de BancoEstado y el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape) –por US\$ 450 millones y US\$ 50 millones, respectivamente–, con el objeto de aumentar sustantivamente la oferta de crédito y expandir las garantías a las empresas de menor tamaño, para que accedan a bajas tasas en el sistema bancario.

El financiamiento también fue un eje importante del conjunto de medidas lanzadas en marzo de este año, varias de las cuales se recogieron en la iniciativa legal despachada del Congreso en agosto. Entre éstas, se amplían las posibilidades de inversión de las compañías de seguro y de las AFP, subiendo el límite de inversión de las primeras en el exterior, y permitiendo que ambas instituciones puedan invertir directamente en proyectos de infraestructura de uso público. Ambas medidas no sólo permitirán reducir el costo de financiamiento para este tipo de proyectos, sino también contribuirán a mejorar las pensiones de los afiliados, elevando el rendimiento de las inversiones de los fondos de pensiones y las compañías de seguros (Capítulo 2).

Otras medidas contempladas en la ley se refieren a una nueva línea de crédito para intermediarios financieros no bancarios (cooperativas de ahorro y crédito, empresas de *leasing*, *factoring*, microfinancieras) y el establecimiento de un plazo máximo de acuse de recibo de la copia de la factura, con el fin de reducir el riesgo operacional del *factoring* y así aumentar el financiamiento disponible para empresas de menor tamaño.

### 3.3.3. Diversificación Productiva e Innovación

Como parte de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, se crearon 37 programas estratégicos en siete sectores productivos: Minería, Turismo, Alimentos, Construcción, Economía Creativa, Pesca y Acuicultura, y Tecnología y Servicios en Salud. Estas iniciativas buscan promover el diálogo y coordinación entre los sectores público, privado y la academia, para generar una visión y diagnóstico común, de modo de concordar una hoja de ruta con acciones concretas que mejoren su competitividad. Con ello se busca fomentar la diversificación productiva e impulsar sectores con alto potencial de desarrollo y crecimiento.

Aunque el nivel de avance de estos programas es diverso, varios cuentan con sus hojas de ruta aprobadas, han identificado brechas productivas específicas y se han propuesto medidas concretas que se materializan en una cartera de proyectos con recursos asignados y en ejecución. Para financiar estas acciones, el Fondo de Inversión Estratégica (FIE), creado en 2015, ha aprobado recursos para cofinanciar 110 proyectos por más de \$ 106.000 millones a la fecha.

Junto a estas medidas, se adjudicaron cinco Centros de Extensionismo Tecnológico de estándar internacional, que tienen como objetivo poner nuevas herramientas tecnológicas y procesos de innovación al al-

cance de las empresas de menor tamaño. Todos ellos prestarán servicios a más de 2.000 pequeñas y medianas empresas en los sectores de alimentos, turismo, minería y manufactura. Durante 2016 se financiarán y adjudicarán siete nuevos centros que permitirán cumplir con el desafío de llegar al año 2018 con más de 6.000 empresas beneficiadas anualmente a través de los distintos mecanismos de apoyo. Esto más que duplica los logros concretados en 2013.

Entre las medidas adoptadas en 2016 se incluye también la expansión del Programa de Cobertura Pro-Inversión para financiamiento de largo plazo y de proyectos tecnológicos e innovadores. Este plan busca apoyar la materialización de ideas productivas ampliando el número de empresas y el tipo de operaciones que son objeto de los programas de garantía de créditos de CORFO.

Reconociendo la relevancia de sectores específicos, se adoptaron medidas para potenciar el turismo sustentable, trazabilidad y calidad agropecuaria, proveedores mineros y la diversificación acuícola y pesquera.

Este año se han impulsado medidas para promover el comercio de servicios. Este es un sector de alto potencial y representa una oportunidad de diversificación productiva muy relevante. Además, debido a que se compone de actividades intensivas en capital humano, permite que muchas más personas puedan ser parte de los beneficios del crecimiento.

Así, entre las 22 medidas lanzadas por el Gobierno a finales de marzo se incluye una serie de modificaciones tributarias que permitirán aumentar la competitividad de las exportaciones de servicios desde Chile, al evitar que se exporten impuestos. Además, se simplificarán procedimientos mediante la adopción de un nuevo sistema de codificación internacional para servicios y la implementación de una plataforma que

centralice toda la información y regulación atinente a esta actividad (Capítulo 4).

### 3.3.4. Política Energética

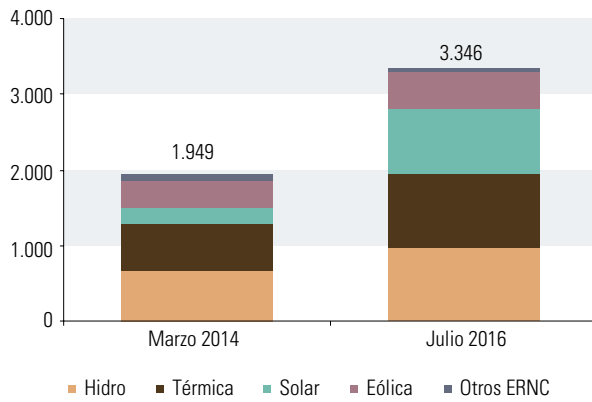
El Gobierno ha concentrado grandes esfuerzos en enfrentar las carencias en materia de energía, que constituían un cuello de botella importante para la productividad. Durante los primeros 100 días se lanzó una agenda que buscaba lograr un suministro de energía seguro, eficiente, con precios razonables y que aprovechara los recursos renovables de forma sustentable.

Para eso se definieron metas específicas: reducir los costos marginales de la electricidad en un 30%; abaratar en 25% los precios de las licitaciones de suministro eléctrico de la próxima década para hogares, comercios y pequeñas empresas; impulsar el desarrollo de energías renovables no convencionales (ERNC) para cumplir la meta de un 20% de inyección de esa fuente en el sistema el año 2025; reducir en un 20% el consumo proyectado al 2025; transformar a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) en un actor protagónico en los desafíos energéticos del país; y desplegar una Estrategia de Desarrollo Energético al 2035 y al 2050 validada por la sociedad.

Como parte de la Agenda, se han tramitado y aprobado importantes leyes que modifican el marco regulatorio del sector para fomentar la competencia, estimular la inversión y favorecer una mayor equidad. Entre ellas destacan la Ley N° 20.805, que perfecciona el sistema de licitaciones de suministro eléctrico para clientes regulados, y la Ley N° 20.936, que establece un nuevo modelo de transmisión eléctrica y crea el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional. El objetivo es crear un sistema de transmisión eléctrica robusto, que deje de ser una barrera de entrada a la generación, que fomente la competencia

**GRÁFICO 3.9**

Centrales en Construcción (SIC + SING)  
(MW)



Fuente: Ministerio de Energía

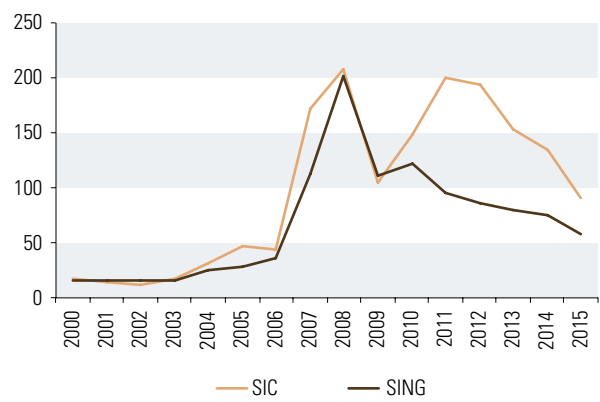
entre las generadoras y que potencie el desarrollo de ERNC (Recuadro 3.2).

Durante 2016 también se aprobó la ley que amplía el giro de ENAP, entregándole la facultad para incursionar en el mercado eléctrico y para desarrollar proyectos de generación. Además, la Ley de Equidad Tarifaria en Servicios Eléctricos estableció mecanismos de subsidio cruzado, en función de la densidad de generación local, para disminuir diferencias en las tarifas residenciales entre localidades a un rango que no sea superior a 10%. En la medida que las localidades que concentran una mayor generación eléctrica reciban estas compensaciones, disminuyen los costos de la instalación de centrales de generación eléctrica y se promueve un mayor respaldo de las comunidades a este tipo de proyectos.

A la fecha se ha logrado gran parte de las metas de esta Agenda y el sector energético es hoy uno de los más dinámicos e innovadores de la economía. En este contexto, la inversión sectorial se ha expandido de manera sustantiva: a julio de 2016, se encuentran en

**GRÁFICO 3.10**

Costo Marginal de la Electricidad  
(US\$/MWh)



Fuente: CDEC-SIC y CDEC-SING

construcción 52 centrales de generación equivalentes a 3.345 MW (US\$ 9.200 millones), lo que representa un alza de 72% en la capacidad de generación y de 56% en la inversión respecto a marzo de 2014 (Gráfico 3.9). A eso se agregan 32 proyectos de transmisión en construcción, equivalentes a 2.449 km, que significan una inversión total en torno a US\$2.400 millones.

Este notorio incremento de la inversión en el sector, sumado a condiciones globales más favorables y cambios regulatorios que ampliaron la competencia, han generado caídas significativas en los costos de la energía (Gráfico 3.10). Diversos estudios para Chile muestran que los efectos positivos de una baja en el precio de la electricidad, tanto en el PIB como en el consumo y la inversión, son de una magnitud relevante. Por ejemplo, una disminución en el precio de la energía de 10% podría generar un aumento del PIB del orden de 0,4%<sup>5</sup>.

5 Bertinatto, L. et al. (2015). "Efectos Reales de Cambios en el Precio de la Energía Eléctrica". Documentos de Trabajo N° 759, Banco Central de Chile.

### 3.3.5. Desarrollo de Infraestructura

La infraestructura es un componente fundamental para el desarrollo del país y la base para proveer una serie de servicios necesarios para el crecimiento. Además, una infraestructura de calidad contribuye a reducir la inequidad al facilitar la movilidad laboral y mejorar el acceso a los centros productivos para los segmentos más desventajados de la población.

Según el último informe de competitividad del Foro Económico Mundial, después del terremoto de 2010 la calidad de la infraestructura de Chile disminuyó de manera sostenida hasta el bienio 2014-2015. Sin embargo, gracias al énfasis del Gobierno, tal situación se ha revertido, logrando en las últimas dos mediciones mejoras significativas en el ranking global (Gráfico 3.11).

Para asegurar la inversión requerida en infraestructura y cerrar las brechas existentes, se ha seguido

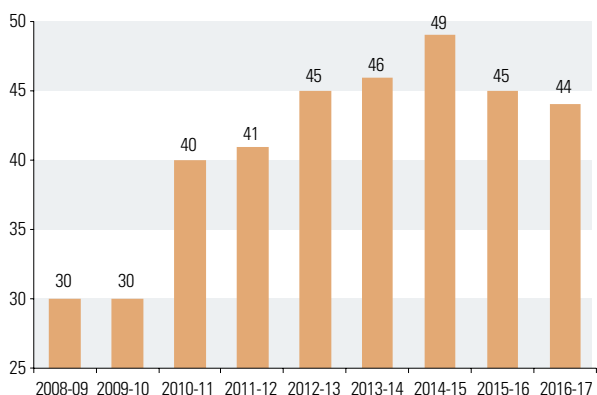
impulsando el mecanismo de concesiones. Para ello, se elaboró una cartera de proyectos amplia y se establecieron metas ambiciosas, lo que se tradujo en un repunte significativo en la adjudicación de proyectos en los últimos años (Gráfico 3.12).

Junto con lo anterior, el Gobierno ha trabajado en fortalecer el marco institucional de las concesiones. El segundo trimestre de este año se envió un proyecto de ley que crea una sociedad anónima del Estado denominada Fondo de Infraestructura, cuyo objetivo es generar una nueva institucionalidad que permita fomentar y expandir la inversión mediante concesiones (Recuadro 3.3).

Además, se está tramitando un proyecto de ley que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (DGCOP), que perfecciona el modelo de desarrollo, la fiscalización y aprobación de nuevos proyectos, así como el marco para la renegociación de contratos en etapas de construcción y explotación. La iniciativa legal

**GRÁFICO 3.11**

Calidad de la Infraestructura  
(Índice de competitividad global, posición en el ranking mundial)

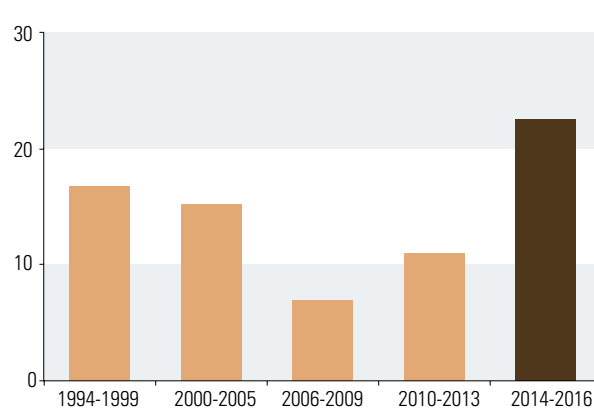


Nota: Una posición más alta indica peores condiciones en infraestructura.

Fuente: Foro Económico Mundial

**GRÁFICO 3.12**

Inversión en Concesiones  
(Millones de UF, promedio por período)



Nota: Corresponde al monto promedio adjudicado en cada período. Para 2016 se considera el monto adjudicado a septiembre.

Fuente: Dipres

establece que la DGCOP asumirá las funciones de estudio, monitoreo y evaluación del sistema de concesiones.

### 3.3.6. Eficiencia del Estado

Una mayor eficiencia del Estado es condición necesaria para una economía más productiva. Entre otros desafíos, el Estado debe brindar servicios de calidad y oportunos, aumentar su coherencia regulatoria, incorporar tecnología para aportar a la eficiencia y el ahorro de recursos, y construir incentivos que estimulen el emprendimiento y transparenten los mercados. Todo ello redundará en una mejorada satisfacción de los usuarios y también en un desenvolvimiento más armónico de la iniciativa privada. Los avances en este ámbito son relevantes y se dirigen al fortalecimiento institucional, la gobernanza de servicios y empresas públicas, la transparencia y probidad, el gobierno digital y las condiciones de trabajo en el sector, entre otros aspectos (Capítulo 7).

Como parte del conjunto de 22 medidas, en marzo se propusieron tres iniciativas que apuntan a la eficiencia y simplificación de trámites. Estas incluyen el fomento del uso de la herramienta tecnológica del SII, que ya está operativa, y que brinda a la banca acceso electrónico a la información tributaria de las empresas cuando soliciten créditos. También se comprometió impulsar un proyecto de ley que crea una plataforma electrónica integrada para trámites notariales y de conservadores de acceso centralizado, y priorizar la iniciativa legal que promueve el uso de la firma electrónica avanzada.

Con el fin de mejorar la institucionalidad ambiental y adecuarla a la nueva realidad del país, ampliando los espacios de participación ciudadana y facilitando la aprobación de proyectos en plazos razonables, en abril de 2015, la Presidenta Michelle Bachelet creó la Comisión Asesora Presidencial para evaluar el Sistema de

Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La Comisión culminó su trabajo con la formulación de 25 propuestas, organizadas en torno a los distintos ejes estratégicos fijados para su trabajo. Entre las propuestas principales destacan: la creación de un nuevo mecanismo de evaluación ambiental de proyectos considerados clave, con una etapa anterior al SEIA; el perfeccionamiento de ciertos aspectos procedimentales del SEIA y una mayor definición de los roles de los actores que participan del mismo; el fortalecimiento del rol de administrador del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la revisión de las competencias otorgadas a otros órganos, así como la forma en que son ejercidas; la ampliación de los espacios de participación de la ciudadanía, además de la creación de un método de Relacionamento Temprano que permita a titulares y comunidades dialogar antes del sometimiento al SEIA, y el perfeccionamiento de las normas referidas a la Consulta Indígena; el reconocimiento de que la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) entrega derechos a sus titulares, y la optimización de los instrumentos concebidos para su modificación, refundido, caducidad, fraccionamiento y revisión.

### 3.3.7. Mayor Competencia

Un aspecto fundamental para la productividad y el crecimiento de la economía es el buen funcionamiento de los mercados, para lo cual la competencia es clave. Cuando se la fomenta, los recursos se asignan de manera eficiente y se generan los incentivos adecuados para que las empresas incorporen conocimiento, nuevas tecnologías y procesos. Para los trabajadores, se suman opciones de acceder a empleos de calidad y lograr mejoras salariales significativas, todo lo cual redundará en aumentos de productividad y equidad.

En la agenda del Gobierno ha sido prioridad avanzar en fortalecer la regulación para construir mer-

cados más competitivos. El proyecto de ley de fortalecimiento del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), que se encuentra en su segundo trámite constitucional, incrementará la transparencia y confianza en los mercados al dotar a este servicio de facultades fiscalizadoras, sancionatorias y normativas que permitirán proteger de forma efectiva los derechos de los consumidores.

El tercer trimestre del año se promulgó la Ley que Perfecciona el Sistema de Defensa de la Libre Competencia, situando al sistema chileno a la altura de las más destacadas prácticas de los países de la OCDE. Entre otras medidas, con la nueva regulación se sanciona con pena de cárcel a quienes participen de una colusión; se introduce un control preventivo y obligatorio de fusiones u operaciones de concentración; y para disuadir efectivamente, se contempla un aumento en el

límite máximo de las multas para quienes incurran en prácticas anticompetitivas (Recuadro 3.4).

Los mercados financieros son esenciales para una asignación eficiente de los recursos y para incentivar la inversión. Así, para optimizar la institucionalidad que vela por su buen funcionamiento y estabilidad, ha continuado la tramitación del proyecto de ley que fortalece la Superintendencia de Valores y Seguros y se han introducido indicaciones para crear la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Este será un organismo colegiado investido de funciones y atribuciones regulatorias y sancionatorias, con una visión general y sistémica del mercado financiero, que vele por el correcto y adecuado desarrollo del mismo. Por último, se ha continuado avanzando en las definiciones destinadas a elaborar un proyecto para una nueva ley de bancos (Capítulo 2).

**RECUADRO 3.1****Agenda Laboral**

Un adecuado marco regulatorio para las relaciones laborales juega un papel muy importante para un crecimiento inclusivo, basado en ganancias sostenidas de productividad y su justa distribución. El Gobierno ha desplegado una Agenda Laboral con una serie de iniciativas que buscan fomentar relaciones laborales modernas y equilibradas al interior de las empresas, favorecer el diálogo y la cooperación entre las partes, mejorar los mecanismos de capacitación e inserción laboral, y adaptar la regulación en casos de sectores específicos.

Para aumentar la productividad no sólo se requiere una legislación laboral que facilite la reasignación de recursos hacia sus usos más productivos, sino también que promueva relaciones equilibradas y facilite el diálogo, la colaboración y la búsqueda de acuerdos mutuamente beneficiosos entre empleadores y trabajadores. También es importante un marco regulatorio que resguarde derechos y que fomente la confianza. Es en este contexto que el Gobierno impulsó la Ley N°20.940 que moderniza el Sistema de Relaciones Laborales, promulgada en agosto de 2016, cuyos objetivos son ampliar y mejorar la cobertura y calidad de la negociación colectiva al interior de la empresa. La iniciativa busca generar un sistema de incentivos y un marco institucional que favorezca el diálogo e incremente la autonomía de las partes con el objeto de alcanzar acuerdos de mutuo beneficio; fortalecer la participación sindical y promover un movimiento sindical de calidad que contribuya al desarrollo del país, de las empresas y de los trabajadores.

El nuevo marco normativo para la negociación colectiva incorpora un conjunto de mecanismos para que las partes desarrollen procesos de negociación más técnicos y con un campo más amplio de materias sobre las cuales discutir, negociar y construir acuerdos. De esta forma, se amplía el derecho a información, se simplifica el procedimiento de la negociación colectiva, se reconoce el principio de la buena fe y se incluye la posibilidad de que las partes puedan establecer algunos acuerdos sobre adaptabilidad de jornadas, lugares de trabajo y otros temas de interés común como conciliación de trabajo y familia, servicios de bienestar, planes de igualdad de oportunidades y equidad de género, mecanismos de solución de controversias, y programas de capacitación y reconversión productiva, entre otros.

Esta nueva legislación introduce también un sistema de garantías e incentivos destinados a lograr una negociación más equilibrada. Con este objeto, se amplían las categorías de trabajadores que pueden negociar, se moderniza el sistema de mediación y arbitraje, se reconoce y regula el derecho a huelga efectiva y también su proceso de término. Esto, junto con proteger la libertad de trabajo de aquéllos que no están en huelga y la facultad del empleador de realizar las adecuaciones necesarias para garantizar

ese derecho. De igual modo, se establecen garantías de servicios mínimos para las empresas en huelga y se sancionan los actos de fuerza que se produzcan durante su ejercicio. Entre otros cambios, la nueva ley también avanza en acciones positivas en materia de género, mejoras en la protección a la actividad sindical a través de un nuevo catálogo de ilícitos y sanciones; y aumento de las normas sobre transparencia sindical, uso de fueros y representatividad.

La Agenda Laboral del Gobierno va más allá de esta ley. También se ha desplegado el programa de capacitación +Capaz, que busca mejorar la productividad de los hombres menores de 30 años y de las mujeres de entre 18 y 64 años con inserción laboral precaria. Diversos estudios muestran que estos dos grupos son los que enfrentan las mayores barreras al momento de acceder a empleos de calidad o realizar un emprendimiento. Este programa se suma a otras políticas activas de inserción laboral que se encuentran en marcha como la formación en oficios, el Subsidio al Empleo Joven, el Bono de Trabajo de la Mujer y los programas de apoyo al emprendimiento. Según recomendaciones de la OCDE, Chile requiere invertir más en este tipo de iniciativas para promover la participación laboral femenina y la incorporación de los jóvenes, especialmente de aquéllos que no lograron terminar la educación secundaria.

Asimismo y con el objeto de ampliar las oportunidades de trabajo para aquellas personas con mayores dificultades para acceder al mercado laboral, el Gobierno presentó en julio de 2016 un conjunto de indicaciones al proyecto de ley que incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral y modifica la ley N° 20.422, para establecer que al menos el 1% de la dotación de las empresas y los servicios públicos corresponda a personas con discapacidad. En la actualidad esta iniciativa se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado y se espera que antes de fin de año se convierta en ley.

Por otra parte, en septiembre se publicó en el Diario Oficial el Decreto Supremo N°47 que aprueba la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, a través de la cual los actores del mundo del trabajo, junto al Gobierno, definieron y acordaron avanzar en un conjunto de compromisos orientados hacia una cultura preventiva que controle y reduzca los riesgos laborales y modernice la institucionalidad en esta materia. Los principales compromisos se adoptaron en los ámbitos normativo y fiscalizador; de formación, capacitación y especialización; políticas de género; y reducción en los indicadores de siniestralidad.

Finalmente, se encuentra en etapa de preparación el Estatuto del Trabajador Agrícola de Temporada o Estatuto del Temporero, a través del cual se busca avanzar en la protección de los derechos de los trabajadores del mundo rural, compatibilizándolos con los desafíos que enfrenta el sector productivo, y las particularidades territoriales y estacionales de esta actividad económica.



## RECUADRO 3.2

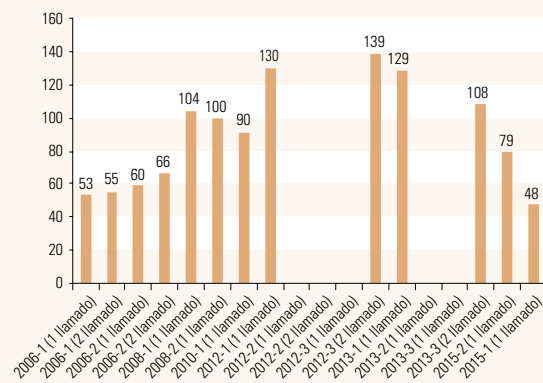
## Política Energética y Licitación Eléctrica

El 17 de agosto pasado se dieron a conocer los resultados del proceso de licitación de suministro eléctrico a clientes regulados 2015-01, donde participaron 84 empresas con ofertas económicas. En el proceso se adjudicaron 12.430 GWh anuales, volumen de energía que representa el 23% de la demanda regulada proyectada para la próxima década. Los contratos adjudicados tendrán una duración de 20 años, entrando en vigencia entre los años 2021 y 2022.

El precio promedio resultante del proceso fue US\$ 47,6 por MWh, sustancialmente menor que el de licitaciones previas y superaron ampliamente los desafíos propuestos por la Agenda de Energía de 2014. En ella se había propuesto como objetivo reducir en 25% los precios respecto a los resultados obtenidos en la licitación 2013-01/1º llamado (US\$ 129 por MWh). Con la licitación se logró una reducción de 63%.

GRÁFICO 3.13

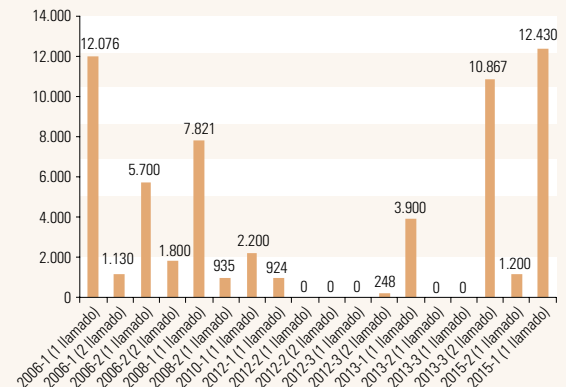
Precio Medio de Adjudicación  
(US\$/MWh)



Fuente: CNE

GRÁFICO 3.14

Energía Adjudicada en cada Licitación  
(GWh-año)



Fuente: CNE

El éxito de las últimas licitaciones es fruto en gran medida del diseño de una política pública consistente, con amplia validación social, política y técnica. En ella, se fortalece el papel del Estado como promotor de la competencia y coordinador del esfuerzo privado. En este contexto, destacan tres leyes tramitadas y aprobadas por el actual Gobierno: la Ley N° 20.805, que perfecciona el sistema de licitaciones de suministro eléctrico para clientes regulados; la Ley N° 20.936, que reforma el sistema de transmisión eléctrica y crea un organismo coordinador independiente para el sistema eléctrico nacional; y la Ley N° 20.897, que amplía el giro de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), entregándole la facultad para incursionar en el mercado eléctrico y desarrollar proyectos de generación.

La Ley N° 20.805, aprobada en enero de 2015, se hace cargo de la falta de competencia existente en los procesos de licitaciones eléctricas para clientes regulados. Esta falta de competencia se había traducido en la ausencia de nuevos participantes y en precios cada vez mayores. La ley introdujo una serie de cambios, dentro de los cuales destacan los siguientes:

- Se traspasa la responsabilidad de elaborar las bases de licitación desde las distribuidoras a la autoridad regulatoria.
- Se modifica el diseño de las licitaciones, ofreciendo una cartera de distintos productos, con distintos plazos, volúmenes y bloques horarios, que resulte óptima desde el punto de vista de una evaluación de riesgo-retorno para las generadoras.
- Se permite mayor flexibilidad para definir los plazos, con el fin de que las licitaciones se adecuen a necesidades del mercado. Además, se establecen licitaciones de largo plazo (con al menos cinco años de antelación) y se aumenta el período máximo de los contratos a 20 años, lo que es más acorde con los tiempos de financiamiento de las nuevas centrales de generación.
- Se elimina el esquema de precio máximo de las ofertas y, en cambio, se establece un precio de reserva oculto durante el proceso de licitación. De esta forma se evita repetir licitaciones obteniendo precios techo mayores.
- Se permite que los oferentes, en el caso de que enfrenten problemas inimitables para la instalación de sus centrales, puedan poner término anticipado al contrato o postergar por hasta dos años el inicio del suministro. Las razones deben ser verificadas por un tercero imparcial y deben realizarse con al menos tres años de antelación al inicio del suministro.
- Se da mayor flexibilidad al criterio de evaluación económica de las ofertas, considerando, por ejemplo, fórmulas de indexación de los contratos.

La Ley N° 20.936, aprobada en julio de 2016, establece un nuevo sistema de transmisión eléctrica, más robusto y que permite mayor competencia entre los generadores, mejorando los estándares de seguridad y calidad de servicio. Dentro de los principales cambios introducidos con esta ley destacan:

- Se crea por ley un organismo coordinador independiente, sin fines de lucro, ad-hoc, dotado de personalidad jurídica propia. Este organismo tendrá como base las funciones que hoy desempeñan los Centros de Despacho Económico de Carga (CDEC) en cuanto a garantizar una operación segura, económica y de acceso abierto, pero además deberá asumir nuevas labores, entre ellas colaborar con las autoridades correspondientes en el monitoreo de la competencia en el mercado eléctrico, y garantizar un exigente estándar de transparencia en el manejo de la información.
- Se incorpora un nuevo proceso quinquenal de planificación energética a cargo del Ministerio de Energía, para un horizonte de 30 años. Dicho proceso debe entregar los lineamientos generales

relacionados con escenarios de evolución del consumo y de la oferta de energía eléctrica, que el país podría enfrentar en el futuro.

- Se extiende el alcance del acceso abierto a todas las instalaciones de transmisión, no permitiéndose denegar su uso por razones de capacidad, salvo en las instalaciones dedicadas. Para este último caso, se establece que deben permitir la conexión a sus instalaciones a quien lo solicite, sin afectar el destino original del uso de las capacidades de transmisión, pero permitiendo el uso temporal de las holguras disponibles en el sistema.
- Se transparenta el pago de la transmisión, asignándolo 100% a los clientes finales a través de un cargo único. De este modo, se asegura que el costo de la transmisión eléctrica sea remunerado sin los riesgos de sobrecostos pero, a su vez, fortaleciendo el escenario de competencia en generación.
- Se establece que la Comisión Nacional de Energía (CNE) fijará, cada cuatro años, la tasa de descuento que deberá utilizarse para determinar la anualidad del valor de inversión de las instalaciones de transmisión.
- Se dispone que la CNE defina los servicios complementarios, considerando las necesidades de seguridad y calidad de los sistemas eléctricos y sus características tecnológicas, de acuerdo a la propuesta formulada por el Coordinador del Sistema.

Finalmente, la Ley N° 20.897, promulgada el 1 de febrero de 2016, habilita a ENAP a participar, a través de sociedades, en actividades relacionadas con la generación eléctrica y transporte necesario para la conexión a un sistema eléctrico, así como en todas las actividades comerciales e industriales relacionadas o necesarias para dicha participación. Además, se permite que la empresa pueda desarrollar proyectos en su etapa previa a la construcción, sin limitaciones respecto a la participación societaria.

**RECUADRO 3.3****Fondo de Infraestructura**

En marzo de este año, el Ejecutivo ingresó al Congreso Nacional un proyecto de ley para crear una empresa pública denominada Fondo de Infraestructura (FDI), cuyo objetivo es potenciar el desarrollo de obras de infraestructura mediante concesiones.

El ambicioso programa de concesiones de infraestructura iniciado por el Estado de Chile a mediados de los años 90 ha contribuido a disminuir significativamente las brechas existentes en la materia. Después de más de dos décadas, hoy se plantean nuevos desafíos para el funcionamiento de este mecanismo. Esto porque han comenzado a finalizar una serie de concesiones de obras adjudicadas años atrás, que constituyen activos del Estado cuyo valor residual es positivo. Además, sus flujos financieros netos pueden generar una fuente relevante de recursos en el futuro.

En este escenario, los costos de transacción que implican generar nuevas concesiones de infraestructura se traducen en incentivos de corto plazo para ampliar los contratos en obras ya existentes. Si bien tales modificaciones contractuales responden a necesidades ciertas, en algunos casos se podría mejorar la eficiencia de la inversión mediante el traspaso de los flujos financieros de algunos activos del sistema a otros proyectos de alta rentabilidad social y económica.

El objetivo del FDI es precisamente contar con una institucionalidad que permita enfrentar estos desafíos y de esta manera potenciar la inversión en infraestructura por medio de concesiones. El FDI es una sociedad anónima del Estado cuyo objeto será la construcción, ampliación, reparación, conservación, explotación, desarrollo, financiamiento o inversión, referidas a proyectos de infraestructura, incluidos servicios anexos. Esta sociedad permitirá al Estado rentabilizar de manera adecuada sus activos en infraestructura, incorporando a su haber los flujos financieros netos que se generarán a lo largo de toda su vida útil una vez que las concesiones culminan, junto con permitir el traspaso de parte de los recursos de una obra de infraestructura a otra.

El diseño del proyecto de ley contempló compatibilizar dos criterios fundamentales: mantener un manejo fiscal responsable y velar por una gobernanza coherente para el desarrollo de la infraestructura, con una visión de Estado. Para ello, el proyecto de ley propone que el FDI cuente con un gobierno corporativo independiente que velará por la solvencia de la empresa y con un mandato claro enfocado en rentabilizar financieramente la inversión. La administración la ejercerá un directorio de cinco miembros nombrados por el Presidente de la República, dos de los cuales a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y los tres restantes a partir de una terna elaborada, para cada cargo, por el Consejo de Alta Dirección Pública. Estos últimos directores tendrán la calidad de independientes. El Fisco será representado en la junta de accionistas por los Ministros de Hacienda y de Obras Públicas; CORFO, por su parte, será representado por quien designe el consejo directivo del Sistema de Empresas Públicas (SEP). El FDI se

regirá por las normas de las sociedades anónimas abiertas, y quedará sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) y de la Contraloría General de la República.

Para asegurar la coherencia de las decisiones de inversión del Fondo con la política de Estado en materia de infraestructura, cuyas definiciones están en su gran mayoría en las manos del Ministerio de Obras Públicas, la empresa deberá someter a la aprobación de la junta de accionistas un Plan de Negocios Quinquenal (PNQ). El Plan contendrá un detalle de los proyectos de inversión que financiará y establecerá el mecanismo mediante el cual serán concesionados. El FDI debe ser una empresa solvente. Por lo mismo, en el ejercicio de sus atribuciones, deberá orientarse a la sostenibilidad financiera de su cartera de proyectos y a producir utilidades. Se contempla un procedimiento especial de evaluación para determinar los proyectos de infraestructura que el Fondo considere de interés social y que requieren de un aporte especial del Fisco (subsidio). Este mecanismo regula las condiciones de su aprobación y los criterios que deben tenerse presentes, a fin de garantizar la debida transparencia y velar por el principio de neutralidad competitiva.

El capital inicial del Fondo se aportará con bienes fiscales y nacionales de uso público bajo fórmulas jurídicas que permitan radicar su administración en el Fondo. Este capital se irá constituyendo en el tiempo conforme se hagan los traspasos correspondientes y su valor final dependerá del conjunto de bienes que se traspase. Podrá emitir instrumentos de deuda, instrumentos de garantías y otros instrumentos financieros autorizados expresamente.

## RECUADRO 3.4

**Ley de Fortalecimiento del Sistema de Defensa de la Libre Competencia**

En agosto de 2016 fue promulgada la Ley de Fortalecimiento del Sistema de Defensa de la Libre Competencia. Se trata de una norma fundamental para asegurar que en los mercados de Chile prime una competencia basada en el mérito, la innovación y la productividad de las empresas, garantizando que los consumidores puedan acceder a bienes y servicios de mayor variedad y mejor calidad, al menor precio posible.

Para poner a Chile al nivel de las jurisdicciones más destacadas en la materia, la nueva ley contempla cinco cambios fundamentales: endurecimiento de sanciones contra la colusión; nuevos mecanismos para que las víctimas de infracciones anticompetitivas puedan ser indemnizadas de los perjuicios que se les causen; establecimiento de un control preventivo y obligatorio de operaciones de concentración; nuevas facultades para que la Fiscalía Nacional Económica pueda llevar adelante estudios sobre la evolución competitiva de los mercados; y mejoras institucionales y procedimentales.

**a. Endurecimiento de Sanciones Contra la Colusión**

La nueva ley modifica radicalmente las sanciones que el sistema contemplaba para la colusión, que es la conducta anticompetitiva más grave porque elimina la competencia, dañando el bienestar de los consumidores y afectando gravemente la confianza de la ciudadanía (Cuadro 3.1).

En primer lugar, se tipifica la colusión como un delito penal. La sanción para quienes cometan el delito es de tres años y un día a diez años, con pena de cárcel efectiva de al menos un año. Asimismo, se contempla la pena de inhabilitación absoluta para desempeñar cargos de director o gerente en sociedades anónimas abiertas o sujetas a normas especiales, en empresas del Estado o en las que éste tenga participación, así como cualquier cargo directivo en asociaciones gremiales o colegios profesionales, por un plazo de siete años y un día a diez años.

En segundo lugar, en línea con lo que ocurre en las jurisdicciones más desarrolladas (EE.UU. y Europa), regirá un nuevo límite flexible para las multas aplicables en contra de quienes se coludan. El monto máximo de la sanción podrá ascender hasta una suma equivalente al doble del beneficio económico reportado por la infracción, o hasta el 30% de las ventas del infractor correspondientes a la línea de productos y/o servicios asociada a la infracción durante el período por el cual ésta se haya prolongado. Con ello, se espera que aumente sustantivamente la disuasión, que en el pasado se ha visto impedida debido a la existencia de un tope máximo fijo en el monto de las multas aplicables.

Como un castigo adicional para casos de colusión, se agrega la prohibición de contratar a cualquier título con órganos de la administración del Estado, autónomos o con entidades en las que el Estado efectúe aportes, con el Congreso Nacional y el Poder Judicial. También se añade la prohibición de adjudicarse

cualquier concesión otorgada por el Estado. En todos estos casos, la prohibición puede imponerse hasta por el plazo de cinco años contados desde que la sentencia definitiva quede firme.

**CUADRO 3.1**

Sanciones en Materia de Colusión

Sanción	Ley Antigua	Nueva Ley
Presidio	No contempla	Tres años y un día a diez años, con presidio efectivo de al menos un año
Inhabilitación para desempeñar cargos directivos o gerenciales	No contempla	Siete años y un día a diez años
Multas	Hasta 30.000 UTA	Hasta el doble del beneficio económico obtenido por el infractor o hasta el 30% de las ventas de la línea de productos y/o servicios asociada a la infracción
Prohibición de contratar con el Estado	No contempla	Hasta por cinco años

**b. Medidas en Favor de las Víctimas de Infracciones Anticompetitivas**

La nueva ley contempla un régimen más expedito para que las víctimas de ilícitos anticompetitivos puedan ser indemnizadas de los perjuicios que se les causen. Se establece que será el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia quien resuelva las demandas por indemnización de perjuicios, una vez que el proceso destinado a verificar las infracciones haya terminado con sentencia condenatoria.

**c. Control Preventivo y Obligatorio de Operaciones de Concentración**

La nueva ley también viene a llenar un importante vacío en nuestra legislación de defensa de la libre competencia. Recogiendo la recomendación efectuada por un Informe de la OCDE<sup>1</sup>, se introduce un régimen de control de operaciones de concentración que otorga garantías a todos los actores involucrados, genera decisiones en forma transparente y predecible, y transmite seguridad jurídica a quienes pretenden llevar a cabo importantes proyectos de negocios.

El análisis de las operaciones de concentración que superen un determinado umbral monetario será llevado a cabo por la Fiscalía Nacional Económica en forma preventiva, antes de su perfeccionamiento.

1 OCDE (2014). "Evaluación del Régimen de Control de Concentraciones en Chile".

to por los agentes económicos que tomen parte en ellas. En caso que una operación sea prohibida por la Fiscalía, las partes podrán solicitar que la decisión sea revisada por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

#### **d. Estudios Sobre la Evolución Competitiva de los Mercados**

Recogiendo otra recomendación efectuada por la OCDE<sup>2</sup>, la reforma le confiere a la Fiscalía Nacional Económica la facultad de realizar estudios sobre la evolución competitiva de los mercados, para lo cual podrá recabar información tanto de particulares como de instituciones públicas. Las agencias de competencia más relevantes del mundo tienen esta facultad, la cual ha demostrado ser muy útil para mejorar los estándares competitivos de las políticas públicas y regulaciones.

#### **e. Mejoras Institucionales y Procedimentales**

La nueva ley también contempla una serie de mejoras institucionales y procedimentales al sistema, dentro de las cuales cabe destacar la dedicación exclusiva de los ministros titulares del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y las sanciones de presidio desde 61 días a tres años para quienes, con el fin de dificultar, desviar o eludir el ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía Nacional Económica, oculten información solicitada por dicho organismo o le proporcionen información falsa.

---

2 OCDE (2015). "Competencia y Estudios de Mercados en América Latina".