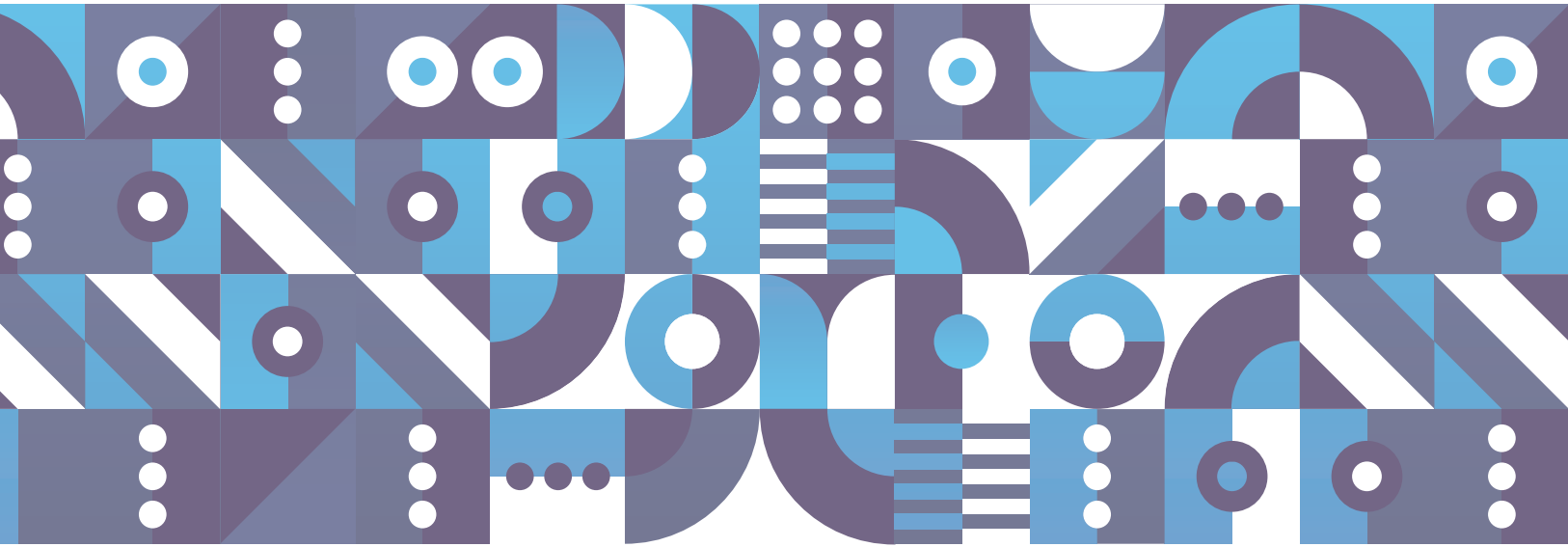


PROPUESTAS PARA UN **CRECIMIENTO** INCLUSIVO, SUSTENTABLE Y QUE GENERE EMPLEOS DE CALIDAD



TÍTULO DEL DOCUMENTO:
PROPUESTAS PARA UN CRECIMIENTO INCLUSIVO, SUSTENTABLE Y QUE GENERE EMPLEOS DE CALIDAD

Publicación del Ministerio de Hacienda.

Todos los derechos reservados Registro de Propiedad Intelectual
©A-Pendiente ISBN: Pendiente

Diseño Gráfico y Diagramación: M. Martínez V.
Fecha de publicación: Marzo 2022

Las opiniones aquí contenidas pertenecen a los autores y no necesariamente son compartidas por el Ministerio de Hacienda. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

ÍNDICE:

Introducción	4
La importancia del crecimiento económico	5
¿Qué es el crecimiento económico?	5
¿Por qué es importante el crecimiento económico?	5
¿Qué explica el crecimiento económico?	6
1. Mercado del trabajo	7
2. Productividad	11
3. Capital	15

INTRODUCCIÓN

Después de varios años en que la economía chilena mostró tasas de crecimiento por sobre Latinoamérica y el mundo, durante el quinquenio previo a la crisis del Covid-19, la situación se revirtió, y los aumentos en los niveles de ingreso por habitante en el país estuvieron por debajo del promedio mundial¹. Con ese escenario de fondo, la economía chilena enfrentó en 2020 y 2021 años de grandes dificultades, principalmente vinculadas a la histórica crisis sanitaria y económica generada por la pandemia del Covid-19. A nivel global, se observaron caídas profundas de la actividad económica, los ingresos, la inversión y el empleo. En el caso de Chile, el PIB cayó cerca de un 6% anual durante el año 2020 y se llegaron a perder cerca de dos millones de puestos de trabajo en el peor momento de la crisis.

El 2021 mostró una acelerada recuperación en crecimiento, con un aumento de la actividad de 12%, y una importante recuperación de los empleos perdidos. Con todo, las proyecciones de crecimiento desde 2022 hacia adelante son más acotadas, y algunas estimaciones se ubican cerca de 2%.

Para lograr una mejora sustancial en las condiciones de vida de los chilenos, se requiere promover políticas que permitan elevar la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía. Con esta finalidad, el pasado 29 de junio de 2021, mediante el Decreto N°1.226 de 2021, del Ministerio de Hacienda, se creó la Comisión para fomentar el Crecimiento de Largo Plazo, cuya finalidad fue servir de instancia de apoyo y asesoría al Ministerio de Hacienda en el diseño de una agenda que apuntale un crecimiento sostenible para Chile.

Fueron parte de dicha Comisión: Roberto Álvarez, Soledad Arellano, Luis Felipe Céspedes, Joanna Davidovich, Bernardita Escobar, Susana Jiménez, Felipe Larraín, Andrea Repetto, Andrea Tokman, y Rodrigo Wagner. La Comisión sesionó en 8 ocasiones de manera telemática, y durante dichos meses de trabajo cada integrante aportó en la generación de propuestas y el levantamiento de información relevante para estimular el crecimiento de largo plazo.

La profundidad de esta discusión y el intenso calendario del segundo semestre no permitieron culminar con un documento consensuado por parte de la Comisión. Con todo, desde el Ministerio de Hacienda valoramos los aspectos levantados en la discusión realizada por la Comisión. Entre esos puntos, está la importancia de que el crecimiento sea inclusivo, sostenible y que genere empleos de calidad, y también la importancia de transmitir con un lenguaje ciudadano la importancia del crecimiento, mostrando con claridad sus beneficios para las personas y las familias.

Dado lo anterior, para que la discusión realizada por la Comisión quede a disposición de la ciudadanía, el Ministerio de Hacienda ha decidido publicar el presente documento, que se nutre de los diagnósticos y propuestas destacadas en las sesiones y trabajo de la Comisión, y presenta una agenda de propuestas para estimular el crecimiento de largo plazo, pero que a la vez este sea inclusivo, sustentable y que genere empleos de calidad.

El documento se estructura de la siguiente manera: En primer lugar, se discute la importancia del crecimiento económico sobre variables tangibles para la ciudadanía. Luego, se explican cuáles son los factores detrás del crecimiento para finalmente analizar dimensiones en donde se pueden implementar políticas públicas que apunten el aumento de nuestro ingreso per cápita de manera inclusiva.

¹ En Chile el PIB por habitante ha crecido a una tasa promedio anual de 2,1% desde 2001, por sobre el mundo (1,3%) y Latinoamérica (0,89%). Sin embargo, si se revisan las cifras de los cinco últimos años previo a la crisis de 2020, se puede apreciar que el crecimiento del PIB por habitante en Chile (0,65%) se ha ubicado muy por debajo del ritmo mundial (1,68%).

LA IMPORTANCIA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

¿QUÉ ES EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

El crecimiento económico es, en su definición más básica, el aumento de los ingresos y la capacidad productiva del país. Sin embargo, la historia demuestra que el crecimiento económico es una condición necesaria para que un país alcance el desarrollo y mediante él, se pueden lograr avances trascendentales en aspectos vinculados a la calidad de vida de los habitantes de un país, como lo son, por ejemplo, una mayor expectativa de vida, mejor salud y educación, mayores y mejores oportunidades laborales y de emprendimiento, y acceso a la cultura y viviendas dignas, por nombrar algunos.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

El crecimiento económico es un aspecto fundamental para el desarrollo económico y social, ya que promueve mayores oportunidades para la población, impulsa el nivel de ingreso del sector privado y público, fomenta la creación de empleos, reduce la pobreza y mejora las condiciones laborales para la sociedad, como lo son el mayor acceso a los sistemas sanitarios y viviendas, y una mayor y mejor red de protección social.

De esta forma, el crecimiento económico juega un rol fundamental en la reducción de la pobreza y, en la mejora de los estándares de educación, salud, vivienda, entre otros. Por esto, aquellas políticas que mejoren la eficiencia de la producción tanto de bienes como de servicios y que, en la misma dirección, contribuyan a elevar el ingreso disponible para el país, seguirán siendo las principales herramientas para promover un mayor bienestar para la ciudadanía².

Con todo, aunque el crecimiento económico ha sido factor para alcanzar logros como la reducción de la pobreza o la mejora de oportunidades, por sí solo no basta: debe ser un crecimiento inclusivo, sustentable y que genere empleos de calidad.

-Crecimiento inclusivo

Un crecimiento inclusivo es aquel que se distribuye equitativamente en la sociedad, permitiendo que las personas de menores ingresos participen activamente en él y se vean beneficiadas significativamente. Así, el crecimiento inclusivo no solo permite reducir considerablemente la pobreza, sino también disminuye la desigualdad, e incluso las desventajas existentes. En otras palabras, la inclusividad no solo permite un incremento en los niveles de ingresos de la población más vulnerable, sino también un mayor abanico de oportunidades para el desarrollo personal a través del acceso a, por ejemplo, una mejor educación, mejor salud, o a un sistema jurídico más justo.

-Crecimiento sustentable

Para que la actividad económica sea sustentable, el crecimiento económico debe situarse en una senda que cuide los recursos para las futuras generaciones. Los ingresos de una generación no deberían ser mayores que los de la siguiente, por el contrario, el crecimiento de la actividad debe aumentar en el largo plazo. Junto con lo anterior, es importante que el desarrollo de las actividades, teniendo en cuenta las actuales circunstancias y tecnología, no represente un daño irreparable para el medio ambiente ni la disponibilidad de recursos naturales básicos entre una generación y otra.

- Crecimiento generador de empleos de calidad

El crecimiento económico puede sustentarse sobre la creación de empleos, independiente de si estos son precarios o no. Por eso, debe propenderse a un crecimiento que tenga como condición la generación de empleos de calidad. Esto apunta a relaciones laborales formales, que permitan el acceso a los sistemas de seguridad social, tales como un adecuado sistema de salud, de pensiones y de seguridad laboral. Además, en la medida en que la

² Welfare vs. Income Convergence and Environmental Externalities, 2017. IMF

actividad económica aumente, es esperable que los salarios de los trabajadores pertenecientes al sector privado formal también aumenten, especialmente de aquellos de menores ingresos, siendo éste una de las principales herramientas para combatir la pobreza de manera sostenida en el tiempo.

¿QUÉ EXPLICA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

Una manera sencilla de explicar qué determina el crecimiento económico es hablar de sus principales componentes: trabajo, productividad y capital.

Trabajo, que conjuga aspectos tales como el número de personas que año a año se emplean, ya sea formal o informalmente, lo que se complementa con su composición: si el empleo total crece por una mayor participación de mujeres, jóvenes, personas de edad avanzada o inmigrantes, como también si los trabajadores van aumentando su productividad a través de mayores años de escolaridad, capacitación, experiencia o si los estudiantes mejoran su capital humano, entre otros.

Productividad, que es la eficiencia con la que se combinan el trabajo y el capital. Este es un componente muy relevante para el crecimiento económico, donde entran en juego aspectos como innovaciones tecnológicas, la infraestructura física y digital, fortalecimientos organizacionales o institucionales, y variaciones en la intensidad con que se trabaja, entre otros.

Capital, que incluye todas las obras de construcción, tales como viviendas, edificios no residenciales y obras de ingeniería, al igual que otros activos fijos, como maquinarias y equipos que existen en la economía y que están expuestos a depreciación, pero cuyo uso genera retornos no solo en el año en curso, sino durante varios años hacia adelante. También hay otras acepciones que han cobrado relevancia para este componente, como lo son el capital digital y el capital natural.

En base a lo anterior, sin ser esta una lista exhaustiva, el presente documento enumera algunas de las principales áreas en donde se detecta espacio para adoptar políticas que permitan estimular un crecimiento económico con las características mencionadas. Estas son:

1. Mercado del trabajo
2. Competencia y regulación
3. Capacidad del Estado
4. Gestión de la información
5. I+D e innovación
6. Medioambiente
7. Brechas de infraestructura

A continuación, el documento va deteniéndose en cada uno de los principales componentes del crecimiento (trabajo, productividad y capital), y, según corresponda, se analiza cada una de las siete áreas aquí planteadas, identificando determinantes que permitirán estimular el crecimiento económico inclusivo, sustentable y que genere empleos de calidad, y se realizan propuestas en cada caso.

1. MERCADO DEL TRABAJO

Para lograr que una economía crezca, se debe incentivar tanto la participación del mayor número posible de personas en un mercado laboral competitivo y formal, como también promover que la productividad de los trabajadores vaya aumentando en el tiempo, con el fin de que, dada una misma cantidad de trabajadores, éstos puedan producir un mayor número de bienes y servicios en un tiempo determinado. Este ha sido un desafío constante, ya que, pese a haber incrementado la cobertura de educación preescolar, escolar, y superior, persiste el desafío de incrementar la productividad de los trabajadores.

Hacia el futuro, las proyecciones demográficas apuntan a un estancamiento, e incluso probable caída, tanto en el total de habitantes en edad de trabajar en nuestro país como en la tasa de natalidad³. Por lo tanto, para que la economía y la fuerza laboral sigan creciendo, los caminos a tomar podrían ir desde el fomento de la natalidad, políticas pro-inmigración, o el aumento tanto de la participación, como de las capacidades de la fuerza de trabajo. A continuación, la discusión se centra en estos dos últimos aspectos.

Un aspecto destacado es la baja participación de la mujer en el mercado laboral. Previo a la pandemia, en 2019, la participación laboral femenina en Chile se ubicaba en 48%, levemente por debajo del 52% promedio de Latinoamérica y muy lejos del 61% promedio de los países miembros de la OCDE o el 65% de participación en los países nórdicos. Por su parte, la pandemia del Covid-19 no hizo más que confirmar e incluso agravar la situación previa a la crisis, puesto que cerca de 900 mil mujeres salieron de la fuerza de trabajo en el momento más crítico de la pandemia y solo un 70% había vuelto a buscar un empleo a enero de 2022.

Algunas de las medidas para impulsar la participación laboral femenina son:

- 1. Implementación de sala cuna universal.** Una de las razones que se han mencionado para explicar la baja participación de la mujer en el mercado laboral es la incompatibilidad del trabajo con la maternidad y cuidado de los hijos⁴, lo que va más allá del periodo del nacimiento y del postnatal, e involucra etapas tempranas de la niñez. Un ejemplo son las vacaciones escolares, que se extienden por más de dos meses, cuando los días hábiles disponibles en promedio para un trabajador no superan los 15 días.
- 2. Generar una red de cuidado para personas mayores y discapacitados.** La menor participación femenina también podría explicarse por el rol que frecuentemente cumplen en cuanto al cuidados de ancianos u otros familiares con necesidad de asistencia constante, lo que limita aún más su acceso al mercado del trabajo. En efecto, tal como informa el INE, entre 2010 y 2021, cerca de un 30% de las mujeres encuestadas señalaron que se encontraban desempleadas o inactivas debido a responsabilidades familiares, las que prácticamente en su totalidad correspondían a motivos de carácter permanente.

Algunas medidas concretas para generar esta red de apoyo en particular podrían ser:

- Desarrollo del Subsistema Nacional de Apoyos y cuidados en Chile (Chile Cuida) del Ministerio de Desarrollo Social, que acoja a mayores de 60 años en situación de discapacidad y dependencia moderada y severa.
- Promover el trabajo en personas mayores a 60 años, extendiendo el Bono al Trabajo de la Mujer (BTM) hasta, al menos, los 65 años.

Es preciso indicar, como condicionante, que las labores de cuidado que enfrenta la mujer son mayores que la de los hombres. La encuesta de uso de tiempo⁵ del 2015 indica claramente que las mujeres trabajan muchas más horas no remuneradas que los hombres, lo que no solo limita la oferta de trabajo remunerado de las mujeres, sino que refleja una significativa inequidad social. **Así, mejorar la tasa de participación femenina debe pasar, a su vez, por mejorar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los cuidados de menores y personas mayores o dependientes.**

3 Proyecciones de Población. 2020. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

4 +100 Propuestas para el Desarrollo Integral de Chile. Acuerdo Nacional para el Desarrollo Integral.

5 Encuesta Nacional del Uso del Tiempo. 2016. Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Otras propuestas en las que se puede avanzar para promover el empleo femenino, y así fomentar la igualdad de oportunidades para personas de todo género, son:

- 3. Incorporar criterios de género en las evaluaciones crediticias** en el Banco Estado, teniendo en consideración la mejor conducta de pago de las mujeres y así apoyar iniciativas de emprendimiento. Una experiencia que podría considerarse es la del programa Women Owned Businesses de Estados Unidos, en donde se ayuda a mujeres a iniciar sus empresas y a competir en el mercado. Este programa no solo actúa como los programas de emprendimiento femenino de Corfo y Sercotec, sino que también permite hacer el nexo con el mundo privado para la negociación de créditos a tasas preferenciales.
- 4. Potenciar los programas de emprendimiento femenino** que se entregan a través de Corfo y Sercotec, facilitando el acceso y montos a programas como Capital Semilla, Capital Abeja y aumentando el foco en programas de aceleración de negocios para mujeres como Start-Up mujeres, de manera tal de asegurar la sustentabilidad de los emprendimientos a través del tiempo.

Otro aspecto relevante respecto a la participación laboral es lo que ocurre entre los jóvenes de 15 a 24 años. En Chile, la participación laboral de dicho grupo alcanzó el 31,5% en 2019, muy por debajo de 48,1% que registran los países de la OCDE. Esto refleja en gran medida la dificultad que experimentan jóvenes para compatibilizar una época habitualmente marcada por periodos extensos de estudios superiores, con su desarrollo laboral temprano. Sumado a ello, se debe tener en cuenta que un 21,9% de los jóvenes del país no estudia ni trabaja, muy por encima del promedio de 14,3% de la OCDE⁶.

Que los jóvenes puedan sumarse al mercado laboral, compatibilizando sus otras actividades, dependiendo de sus propias circunstancias y de la etapa de la vida en que se encuentren, es un paso necesario para un crecimiento inclusivo. Algunas propuestas que promoverían una mayor participación juvenil de estas características serían:

- 5. Focalizar programas de subsidios laborales para incentivar la contratación de jóvenes y mujeres**, en especial aquellas mujeres que pertenezcan al 80% más vulnerable del país y que sean madres de niños menores de 6 años por medio de un programa de subsidio al empleo, siguiendo el funcionamiento del programa "Más Cerca" de Sence, ampliando montos y conectándolo con el mundo laboral.
- 6. Extender el programa de Subsidio al Empleo Joven** a, por lo menos, el 80% de mayor vulnerabilidad y extender sus montos en el caso de que se acredite que la persona mantiene estudios con alguna institución de educación superior reconocida por el Estado.
- 7. Reducir la extensión de las carreras universitarias y modificar estatutos que exigen carreras de al menos 10 semestres para ocupar cargos públicos**, de manera de promover una incorporación más temprana al mercado laboral, y así posibilitar mayores grados de capacitación en etapas posteriores de la vida, de forma armónica al desempeño en el lugar de trabajo, sea este en el sector privado o público.
- 8. Fortalecimiento del programa de aprendices de SENCE** para la incorporación de más jóvenes al mundo laboral, ampliando el número de cupos y dándole mayor difusión

Por otra parte, un aspecto que atenta contra el objetivo de alcanzar un crecimiento inclusivo y que genere empleos de calidad es, sin dudas, la informalidad laboral.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR EMPLEO INFORMAL?

- El INE define informales a las personas que se desarrollan en actividades económicas que no cuentan con registro en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y que no poseen una contabilidad completa o simplificada⁷. El empleo informal, a su vez, está compuesto por trabajadores asalariados y de servicio doméstico que no cuentan con prestaciones sociales de salud (Isapre, Fonasa) o previsión social (AFP), así como también por trabajadores por cuenta propia, empleadores en el sector informal y trabajadores sin contrato en empresas formales.

⁶ Education at Glance 2020. OECD.

⁷ Documento Metodológico Encuesta Nacional de Empleo, INE, 2020.

Bajo esta definición, no todo empleo informal es indeseado. Por ejemplo, una persona o un grupo de personas que dedican su tiempo a un emprendimiento, aunque informales, están incursionando en una modalidad de trabajo que, entre otros beneficios, puede ser generador de crecimiento y empleo de calidad en el futuro. Pero el empleo informal precario, que no goza de prestaciones previsionales, que deja en una situación vulnerable o volátil al trabajador o trabajadora, o que genera menores remuneraciones en comparación a quién realiza la misma labor en otras circunstancias, no es un empleo que estimule un crecimiento inclusivo y sostenido.

Algunas medidas que podrían combatir un empleo informal que atente contra el crecimiento serían:

9. Fortalecimiento del Programa 4 a 7 del SERNAMEG⁸, aumentando su cobertura a mujeres que no necesariamente trabajan en la comuna donde se implemente el programa y reduciendo la edad mínima del hijo o hija desde la cual pueda entrar a un establecimiento normado por el Estado.

10. Medir el impacto de las siguientes medidas en su eficacia al momento de reducir la informalidad laboral, y, de ser efectivas, darle una mayor promoción y cobertura: (i) jornadas híbridas, (ii) IFE laboral, y (iii) subsidio temporal a las cotizaciones.

Un elemento que pone en riesgo conseguir un crecimiento inclusivo en nuestro país es que podríamos no estar preparados para un mundo cambiante y con progresos cada vez mayores en lo que a la adopción de nuevas tecnologías y nuevos campos del trabajo y conocimiento se refiere, podríamos no estar preparados. Esto tanto a nivel de población joven, que no está adquiriendo las competencias necesarias para el mundo que se avecina, como para la población trabajadora, que no tendría las herramientas para adaptarse⁹.

Dado esto, se hace necesario avanzar en las siguientes áreas:

11. Revisión y mejora profunda de las competencias que los jóvenes adquieren en la educación temprana. No solo debe empezar a discutirse cómo incorporar conocimientos de programación en los currículos escolares, con modelos como el de Reino Unido o el de Corea del Sur, donde la enseñanza de las ciencias computacionales es obligatoria para estudiantes entre 5 y 16 años. También se hace necesario reiterar que hay un retraso en temas tan elementales como los de comprensión lectora o el manejo del idioma inglés, donde la mayoría de nuestros niños, niñas y adolescentes no cuentan con las competencias necesarias para desenvolverse en este mundo globalizado.

12. Reformular los programas de capacitación para trabajadores, en línea con los mejores estándares internacionales, que permita una transición lo más suave posible para quienes vean afectados sus trabajos por el cambio tecnológico.

Finalmente, otro aspecto relevante es el espacio que tiene el mundo académico para aportar con la educación y entrega de herramientas necesarias para una inserción al mercado laboral, alineando de mejor forma las competencias entregadas con las necesidades requeridas por las empresas u organizaciones. Esto no solo mejoraría la inclusión en el mercado laboral, aumentando el bienestar de los trabajadores -quienes se emplearían en labores acordes con la preparación que recibieron en sus lugares de estudios- sino que también impulsaría el crecimiento económico al haber una mayor coincidencia entre capacidades laborales y necesidades del mundo productivo. Dado esto, se propone:

13. Coordinar las herramientas entregadas en la educación media, Centros de Formación Técnica (CFT), Institutos Profesionales y Universidades con las necesidades de los sectores productivos.

- Esto puede lograrse a través de, por ejemplo, una Bolsa Nacional de Empleo para estudiantes universitarios, o una mesa técnica de colaboración público-privada.
- Otra alternativa es avanzar hacia modelos de gobernanza que permitan el traspaso de información y

⁸ Dicho programa proporciona a mujeres responsables de niños de 6 a 13 años el acceso a servicios de cuidado, en apoyo a su participación en el mercado laboral. En particular, se proporciona cuidado infantil integral luego de la jornada escolar de los niños.

⁹ Ver "Formación de Competencias para el Trabajo en Chile", publicado por la Comisión Nacional de Productividad en 2018, y la evaluación de Chile respecto a otros países en OECD Skills Outlook 2021.

requerimientos desde el sector privado hacia el sector educativo, permitiendo a las empresas colaborar en los programas de los CFT y en las prácticas profesionales que los alumnos realicen.

14. Creación de agencia de calidad para la Formación Técnico Profesional (FTP), que agrupe funciones de la actual Agencia de Calidad de la Educación y la Comisión Nacional de Acreditación y que, dentro de sus atribuciones, pueda: (i) establecer los requisitos básicos que los organismos deben cumplir para coherencia del Marco Nacional de Cualificaciones, (ii) definir los requerimientos de calidad del sistema nacional de competencias y cualificaciones exigibles a los diferentes actores, (iii) regular el aseguramiento de calidad, estableciendo directrices para un mejor funcionamiento del sistema, (iv) acreditar instituciones y programas de FTP con funciones análogas de la Agencia de Calidad de la Educación.

2. PRODUCTIVIDAD

Mejorar la productividad es relevante, no solo porque con un mismo nivel de empleo y capital se puede producir una mayor cantidad de bienes y servicios en un menor tiempo, sino también porque da espacio para el desarrollo de otros aspectos que enriquecen el buen vivir. Esto incluye la creatividad, el tiempo personal y familiar, y una mejor calidad de los bienes y servicios que consumimos, entre otros aspectos.

Gran parte de las mejoras significativas en productividad se producen en un ambiente adecuado, donde la institucionalidad política y económica debe ser fuerte. Chile ha profundizado los principios de transparencia y rendición de cuentas en su institucionalidad económica, lo que ha relevado el valor de los principios de autonomía e independencia de dichas instituciones. Esto se ha traducido y manifestado en la autonomía del Banco Central, la reformulación del regulador de los mercados financieros con la actual Comisión de Mercado Financiero, el Consejo Fiscal Autónomo, entre otros. En esa línea, surge la siguiente propuesta:

15. Mantener y profundizar las características que han favorecido la fortaleza institucional económica. Entre estas se encuentran la autonomía del Banco Central, los principios de responsabilidad fiscal, apertura comercial con el resto del mundo, y regulación y supervisión del sistema financiero, entre otros.

Otro aspecto destacado en la discusión fue la complejidad regulatoria que enfrenta nuestro país. Un sistema regulatorio debe ser de calidad, es decir, eficiente, eficaz y coherente con el desarrollo de inversiones. Una excesiva complejidad regulatoria atenta contra un crecimiento inclusivo, al hacer más restrictivo el acceso de quienes deseen realizar nuevos emprendimientos o inversiones que podrían afectar positivamente el crecimiento de nuestra economía.

Así, simplificar y facilitar procesos relacionados a permisos requeridos, facilitaría el acceso a nuevos emprendedores. Se pueden buscar alternativas, como interfaces que permitan visualizar con claridad los permisos requeridos para diferentes actividades económicas de baja escala. A su vez, se debe avanzar en un mecanismo centralizado digital de otorgamiento de permisos, normando a las municipalidades la no petición de permisos redundantes o permisos previos y con una apropiada trazabilidad.

Algunas de las propuestas en esa línea son:

16. Modernizar el sistema notarial y registral, creando un sistema de nombramiento más transparente que elimine barreras de entrada, junto con la desnotarización de trámites

17. Instaurar un “Día de revisión regulatoria” en el Congreso, como lo hacen países como Nueva Zelanda. Esa instancia permitiría la revisión de regulaciones obsoletas o en exceso burocráticas, y que deben ser mejoradas o derogadas solo mediante un acto legal.

18. Establecimiento legal de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, con el fin de dotar a dicha institución de un mayor impacto en sus recomendaciones que favorezcan la desburocratización de menor complejidad regulatoria.

19. Incorporar plazos de tramitación específicos para permisos otorgados por el Estado. Al respecto, también debería normarse el funcionamiento del silencio administrativo.

20. Simplificar, eliminar, digitalizar y/o visibilizar trámites, según corresponda, e incorporar un sistema de trazabilidad por parte del órgano otorgante del permiso/trámite, en línea con las Ley N° 21.180 de transformación Digital del Estado.

21. Estandarización de criterios para permisos. En especial se deben estandarizar los códigos de actividad económicas del SII, Municipalidades y Seremis.

Un aspecto que suele ser levantado como clave para un crecimiento sostenido e inclusivo es contar con mercados competitivos. Mejorar la competencia aumenta la producción del bien o la prestación del servicio en cuestión,

disminuye su costo, da espacio para que nuevos actores sea incumbentes, es decir, participen de dicho mercado, y no genera ganancias extraordinarias que, entre otros aspectos, generan concentración del mercado entre unos pocos actores, aumentando el nivel y percepción de injusticia social.

Algunas propuestas que permitirían avanzar en mayor competencia son:

- 22. Fomentar y facilitar el concepto de libre movilidad de los consumidores en diversos mercados,** estableciendo un cuerpo legal que reduzca significativamente el costo de cambiarse de un proveedor al otro. Las experiencias de la portabilidad numérica y financiera pueden ser recogidas para otras industrias.
- 23. Dar más atribuciones al Servicio Nacional del Consumidor,** dándole todas las herramientas necesarias para, a través de la aplicación de las leyes de protección del consumidor y circulares emitidas por la institución, se pueda avanzar hasta lograr condiciones simétricas en la contratación y en la devolución de un producto o servicio.
- 24. Incluir mejoras en cantidad y calidad de desafiantes en licitaciones de recursos comunes,** como, por ejemplo, el sector pesca, el espacio radioeléctrico y el capital público (infraestructura, concesiones, etc.).

Un aspecto que en nuestro país cobra especial relevancia es su relación con el exterior. Somos un país pequeño, pero muy abierto al mundo. Gracias a la gran red de acuerdos comerciales firmados durante los últimos treinta años con cerca de 65 países, con acceso al 88% del PIB global, se ha alcanzado tanto la posibilidad de posicionar productos chilenos en casi cualquier sitio del planeta, como de importar bienes de consumo y de capital de primer nivel y con impacto positivo en el bienestar de varios hogares chilenos. Con todo, aunque mantener un elevado comercio con el exterior contribuye al crecimiento, este pudiera ser no inclusivo ni sostenible si no se innova o extiende constantemente. Esto va más allá de la diversificación de la matriz productiva, donde los estudios al respecto no son concluyentes respecto a su impacto en crecimiento¹⁰, sino que apunta a buscar nuevas oportunidades que permitan sostener el crecimiento más allá de los vaivenes internacionales, cuidando de no excluir a los actores locales con capacidad de incorporación al concierto internacional.

En esa línea, para potenciar nuestro crecimiento, aprovechando nuestra exposición al resto del mundo, se plantean las siguientes propuestas:

- 25. Impulso a nuevos sectores productivos con un alto impacto exportador, por tener nuestro país ventajas comparativas respecto al mundo.** Un ejemplo de esto es lo que se ha realizado con la producción de hidrógeno verde, en donde como política de Estado se ha impulsado dicho sector.
- 26. Establecer una instancia de coordinación y trabajo que permita orientar respecto a una estrategia más compleja de promoción de exportaciones, o de buscar incrementar el valor agregado de nuestras exportaciones.**

Cabe destacar que, en especial para las propuestas recién planteadas, debe tenerse presente la dimensión ambiental, en la cual la expansión de las exportaciones debe estar de la mano con la protección de la calidad medioambiental, particularmente los recursos hídricos (ríos, lagos, mar y glaciares).

- 27. Explorar la pertinencia de mejorar la infraestructura portuaria, desde un punto de vista integral.** El estudio de este aspecto debe poner el foco en mejorar los procesos logísticos de toda la cadena productiva asociada a los bienes exportables. Para ello, (i) se debe mejorar las condiciones no arancelarias del comercio, coordinando, conectando y facilitando el comercio internacional, (ii) avanzar en infraestructura blanda, como la integración y digitalización completa de la documentación al exportar, y (iii) impulsar la eficiencia interna de los puertos y aduanas, más allá de su infraestructura física.
- 28. Explorar la pertinencia de mejorar la infraestructura física portuaria a través de un mayor número de concesiones.**

¹⁰ Ver OECD Economics Surveys Chile 2018, y Hermann González Hermann, Felipe Larraín, Oscar Perelló (2020), Diversificación de exportaciones: ¿es Chile diferente a Australia y Nueva Zelanda? Estudios Públicos N° 159, 2020, CEP.

La innovación o la producción de nuevas ideas cumplen un rol fundamental en el crecimiento económico de largo plazo. Innovar no solo expande la frontera de lo posible en materia económica, sino que, si está al alcance de todos hacerlo, aumenta el bienestar, y puede llegar a tener impactos en la calidad de vida de toda la población.

Sin embargo, para innovar se necesita investigación y desarrollo (I+D). En Chile no solo se invierte poco en I+D (la inversión en I+D es 0,38% del PIB, versus el promedio de 2,4% de los países OCDE), sino que, además, sólo un tercio de ésta viene del sector privado¹¹.

Algunas propuestas para aumentar la innovación son:

- 29. Incrementar y promover el acceso a recursos digitales disponibles sobre el conocimiento que se encuentra en el dominio público.**
- 30. Aumentar la digitalización de patrimonio escrito** (diarios históricos, revistas nacionales) y aumentar los recursos para acceder a bases de datos internacionales disponibles.
- 31. Perfeccionar el incentivo al I+D para las Pymes**, de manera que promuevan su crecimiento y la obtención de ganancias de productividad, y tengan espacio de financiamiento para la investigación.
- 32. Revisar y mejorar incentivos para contratación de capital humano avanzado en empresas**, de manera de contar con el entorno adecuado en su personal para realizar I+D.

Por otra parte, al momento de mejorar la productividad de la economía de un país, la labor del Estado resulta clave. No solo le corresponde velar y propiciar un ambiente que estimule la productividad de trabajadores y empresas del sector privado, sino también en los programas y servicios que el propio Estado realiza. En términos de evaluación de los programas sociales y la modernización del propio Estado, existirían importantes espacios de mejora. Y, dado que la vida cotidiana de los ciudadanos está muy influida por la calidad de los servicios que provee el Estado, un buen desempeño en esta área contribuye a una mayor calidad de vida, además de impactar positivamente en el crecimiento por las labores productivas que de aquí se deriven.

Se ha detectado una baja interoperabilidad entre los órganos del Estado, lo que perjudica un expedito proceso de tramitación, como también disminuye la productividad del sector público. A veces, la baja interoperabilidad es causa de retrasos en la tramitación de negocios o proyectos, llegando al punto de que incluso las nomenclaturas no son coincidentes entre dos instituciones del Estado.

Además, se ha dado cuenta que los sistemas de información públicos son limitados, por lo que no se estaría aprovechando la inteligencia de datos. También se reportan problemas de unificación de bases de datos a través del RUT, porque el INE no posee atribuciones legales para hacerlo¹². A ello se suma que no existe disponibilidad pública de los datos y se registra una baja integración de los organismos del Estado. Esto último cobra relevancia en procesos de verificación de permisos, cuando se deben homologar diferentes criterios y codificaciones entre servicios para la obtención de un permiso de puesta en marcha para las empresas¹³.

Algunas propuestas que permitirían una mejora en estas líneas son:

- 33. Ampliar la cobertura de los análisis ex post a programas gubernamentales**, dando la posibilidad real de modificación sustancial a aquellos programas que resulten con una calificación insatisfactorias, e incluso eliminando aquellos donde persista su mala evaluación.
- 34. Aumentar el nivel de concursos y transparencia en llenar empleos públicos**, incluyendo trabajadores a contrata y honorarios. Esto, para incentivar el trabajo profesional independiente del Estado y no sujeto al vaivén del ciclo político.

¹¹ +100 Propuestas para el Desarrollo Integral de Chile. Acuerdo Nacional para el Desarrollo Integral (2018).

¹² Institucionalidad estadística y políticas públicas. Comisión Nacional de Productividad. (2020)

¹³ Revisión Regulatoria a Pymes. Comisión Nacional de Productividad. (2021)

- 35. Establecer un sistema estandarizado de evaluación reales de desempeño para los servicios públicos y con incentivos asociados a esas evaluaciones.** En ese sentido, la nueva Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) puede promover un sistema de evaluación, donde exista mayor transparencia en concursos abiertos y en carreras funcionarias.
- 36. Crear un sistema integrado de información del Estado, abierto y con los debidos resguardos, dependiente de un Instituto Nacional de Estadísticas autónomo.** Esto para facilitar el acceso a la información por parte de las distintas instituciones que conforman la Administración del Estado, mejorando la validación y el acceso independiente de datos.

En línea con lo anterior, también existe espacio para mejoras en los ámbitos previamente mencionados en el proceso de deliberación y formulación legislativos. Cuando los proyectos de ley son presentados, las comisiones parlamentarias son los organismos colegiados encargados del estudio pormenorizado y especializado de cada uno de estos.

Así, se hace necesario que los proyectos presentados contengan documentación técnica y especializada para nutrir su discusión. En este sentido, es fundamental mejorar el proceso legislativo, con asesorías profesionales y con una completa evaluación del impacto regulatorio para toda nueva moción.

Al respecto, se plantean las siguientes propuestas:

- 37. Aumentar la exigencia de evaluaciones de impacto regulatorio a cada nueva ley.** Desde 2019, los antiguos “informes de productividad” pasaron a denominarse “informes de impacto regulatorio”, con una nueva metodología estandarizada para todos los Ministerios que impulsen nuevos proyectos de ley. Con todo, estos informes no tienen una exigencia legal, y tampoco lo tienen indicaciones que, muchas veces, pueden ajustar el proyecto original de manera significativa.
- 38. Expandir las atribuciones actuales de la Biblioteca del Congreso Nacional,** para hacer un análisis técnico de las mociones parlamentarias, y servir de contraparte efectiva para los informes financieros que llegan desde Dipres y los informes de impacto regulatorio que llegan desde cada Ministerio.

3. CAPITAL

Todos los recursos físicos necesarios para llevar a cabo una actividad productiva suelen integrar este concepto. Maquinarias, caminos, herramientas, entre otros, están contenidos en la definición de capital físico.

Respecto a cómo generar las condiciones para un mayor y mejor capital en la economía nacional, siguen identificándose espacios de mejora, que permitirían una mayor inversión, mayor generación de empleo de calidad, y una mejor calidad de vida para los chilenos. Algunas propuestas en esa línea son:

- 39. Generar una Política Regional de Inversión que contribuya a la descentralización del país y al mejoramiento de la calidad de vida de las regiones.** Una elevada centralización de las decisiones de infraestructura por parte del Gobierno impacta en un mayor retraso en obras de infraestructura en regiones y zonas aisladas del país. Con todo, se hace necesario aumentar la capacidad de los actores involucrados, para que la descentralización pueda ser efectiva y no retrase la ejecución de los proyectos. Una forma de estimular la generación de una política de este tipo es creando fondos de desarrollo local con aportes de proyectos de inversión que se instalen en los territorios comunales, con un tratamiento tributario que combine crédito al impuesto de primera categoría y gasto necesario para producir la renta y, con ello, financiar proyectos de desarrollo socialmente rentables para la comunidad.
- 40. Perfeccionar la metodología de evaluación social y ambiental de los proyectos de inversión y agilizar sus procedimientos.** Muchas veces se ha planteado como argumento que las instancias de evaluación social o ambiental suelen retrasar en demasía los proyectos de inversión. Una mejora en la gestión y recursos de los organismos a cargo de dichas gestiones, más un proceso de modernización, junto con una instancia de mejora continua en las metodologías de evaluación, tendría un impacto positivo y significativo en la ejecución de inversiones.
- 41. Evaluar las políticas de desarrollo productivo sectoriales y regionales que están en vigencia, de manera de dar mayor impulso a las que sean más efectivas.** Esta evaluación la puede realizar el Ministerio de Economía.
- 42. Explorar la creación de un mecanismo legal que entregue certeza jurídica a los inversionistas, tanto extranjera como local, pero cuyos proyectos de inversión cumplan criterios de crecimiento inclusivo y sostenible y que creen empleos de calidad.**
- 43. Potenciar el sistema de concesiones y licitaciones, dotándolos de objetivos sustentables.** Junto a mejoras en el proceso de concesiones que pueda identificar y concretar Desarrollo País, las concesiones deben estar supeditadas a mejorar la eficiencia del sistema productivo y la conectividad, pero con objetivos que fomenten un crecimiento económico inclusivo y sostenible, y que demuestre que es preferible a la inversión pública directa.

En particular, respecto al sistema de concesiones, esta modalidad de financiamiento para proyectos de inversión de uso público ha mostrado virtudes, en especial en lo que refiere a mejorar la calidad de la infraestructura nacional con una mayor velocidad que si se hubiese esperado a realizar con recursos públicos. Con todo, organismos como la CNEP, la Fiscalía Nacional Económica y el Banco Mundial advierten que aún queda espacio para mejoras en aspectos como la falta de información sistematizada, que dificulta el desempeño de las concesiones, o bien los problemas asociados al diseño de los contratos de obras públicas, donde el 60% de las circulares aclaratorias de los proyectos corrigen algún aspecto de estas¹⁴.

Algunas propuestas para mejorar estos aspectos serían:

- 44. Establecer mecanismo de resolución temprana de conflictos, previo a la judicialización.** Esto implicaría un paso previo a los tribunales y permitiría que, en muchos casos, el conflicto se termine en etapas tempranas, ahorrando recursos monetarios y tiempo a las partes involucradas.

¹⁴ Productividad en el Sector Construcción. Comisión Nacional de Productividad (2020).

- 45. Establecer que la resolución del Panel Técnico en materia de controversias sea vinculante.** Además, se debe crear una instancia de apelación a través de la Comisión Arbitral.
- 46. Que la información de las empresas concesionarias entre al dominio público una vez concluida una concesión,** para mejorar la rendición de cuentas de largo plazo, junto a la capacidad intergeneracional de revisar el proceso de generación y gestión de dichas inversiones.

Con todo, en el mundo actual, el concepto de capital se ha extendido más allá de la definición clásica del capital físico. En particular, cada vez ha ido tomando mayor protagonismo sobre este concepto todo lo relacionado con el medioambiente. Nuestro “capital natural” comprende todo el valor económico que generan nuestros ecosistemas, como ríos, humedales, mar y otros. Frente al desafío del cambio climático, Chile es uno de los países más expuestos, cumpliendo con 7 de los 9 criterios de vulnerabilidad de la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático.

Según estimaciones del Ministerio de Medio Ambiente, a 2020, se acumulan más de 14 años de sequía, con un déficit hídrico en torno al 36% entre las regiones de Coquimbo y del Biobío. Las consecuencias del cambio climático se han materializado en forma de aluviones, olas de calor con récords de temperatura y marejadas que han detenido las operaciones en importantes puertos de nuestro país. Así, el 80% de la población nacional siente los efectos del cambio climático en su vida diaria.

La ONU prevé en su último reporte respecto al cambio climático que la temperatura media del planeta aumentaría 1,5° hacia 2040 y que la temperatura media de la zona central chilena aumentará 2° en 2050, advirtiendo una gran sequía asociada a bajas precipitaciones y los inevitables focos de incendios forestales propiciados por el aumento de las temperaturas.

Dado lo anterior, resulta evidente que toda estrategia de crecimiento, para que resulte sostenible en el largo plazo, debe ser cuidadosa del medioambiente, y orientada a lograr los objetivos de carbono neutralidad a 2050. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Energía, alcanzar dicha meta requiere una inversión público-privada de US\$ 50 mil millones, la cual traería un beneficio directo de US\$ 30 mil millones, gracias a los mayores ahorros directos de generación y operación, el menor gasto en sectores de transporte, residencial y generación eléctrica, lo que incrementaría en 4,4% el PIB hacia 2040. En dicho año también se espera terminar con la generación de energía eléctrica proveniente de centrales termoeléctricas a carbón.

Al respecto, se presentan las siguientes propuestas:

- 47. Aumentar de forma urgente los incentivos para la generación y uso de energías renovables.** Algunos de estos incentivos van desde nuevas y mayores licitaciones para nuevas instalaciones de ERNC, la implementación de instrumentos de precio del carbono que incentiven la adopción de proyectos de mitigación y adaptación, instrumentos tributarios “verdes”, créditos tributarios para la instalación de paneles solares u otros tipos de energías renovables, entre muchos otros.
- 48. Generar los incentivos para promover una economía circular en distintos mercados de la economía nacional.** Por ejemplo, incentivos a través de leyes u otros instrumentos legales para la reutilización de residuos, tanto de hogares como industriales, reciclaje, y ahorro de recursos hídricos.
- 49. Implementar una marca ESG-Chile para las exportaciones chilenas.** Como política de Estado, establecer un esquema que asegure a los compradores internacionales que los productos o servicios exportados por nuestro país cumple con criterios de conservación medioambiental, social y de gobernanza, mejorando su posicionamiento global y asegurando inversiones responsables dentro del territorio nacional.

Finalmente, en especial después de la pandemia del COVID-19, ha quedado demostrado lo importante que es la infraestructura digital para alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo. Las reuniones de trabajo, clases, sesiones de estudio, etc., que se realizan por medios digitales han abierto la puerta para interconectar no solo a Chile a lo largo de todas sus regiones, sino también a nuestro país con el resto del mundo. Pero para mantener los beneficios que hemos palpado del mundo digital, es necesario fortalecer y potenciar nuestra infraestructura digital. Al respecto, se plantean las siguientes propuestas:

50. **Crear un Plan de Inversión de Infraestructura que amplíe al concepto de infraestructura digital.** Este podría estar a cargo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones junto con el Ministerio de Obras Públicas, o a través de Desarrollo País.
51. **Evaluar y gestionar de manera prioritaria la carencia de infraestructura digital por parte del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.** Adicionalmente, se debe fomentar por medio de subsidios los programas de última milla para que existan incentivos reales para llegar a todos los hogares y zonas que hoy carecen de cobertura digital.
52. **Dotar a la Subsecretaría de Telecomunicaciones de las atribuciones para hacerse cargo del ecosistema digital** y que coordine la primera capa¹⁵, fomente la segunda capa y regule la tercera capa de servicios. Dicha institucionalidad puede funcionar bajo el amparo de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

¹⁵ La primera capa hace referencia a la estructura pasiva que permite sustentar las telecomunicaciones a través de ductos, caminos, etc. La segunda capa es la infraestructura activa, que otorga conectividad y servicios de telecomunicaciones. Finalmente, la tercera capa son los servicios que se mueven dentro de las dos primeras capas, que incluye plataformas digitales cuyo servicio se presta vía internet.

