



## CAPÍTULO VIII



# IMPULSANDO LA PRODUCTIVIDAD





**La mejoría en la Productividad o eficiencia económica es lo que permite a un país aumentar el nivel de ingreso de sus habitantes solo por el hecho de hacer un mejor uso de sus recursos productivos.**

Es lograr más con menos, permitiendo impulsar el crecimiento tendencial y ampliar las holguras para diseñar políticas que contribuyan a mejorar el bienestar de la población.

Los países más eficientes en el uso de sus recursos son precisamente aquellos que han alcanzado mayores niveles de desarrollo, mejores índices de capital humano y provisión de bienes públicos, así como mayor productividad laboral e ingresos salariales. Dieppe, A. (2021) muestra que entre 1981 y 2015, las economías emergentes y en desarrollo que experimentaron el crecimiento más rápido de la productividad laboral pudieron reducir sus tasas de pobreza extrema en un punto porcentual promedio por año, en tanto aquellas cuyo crecimiento de la productividad laboral estuvo en el rango 25% inferior, aumentaron sus tasas de pobreza en el mismo periodo.

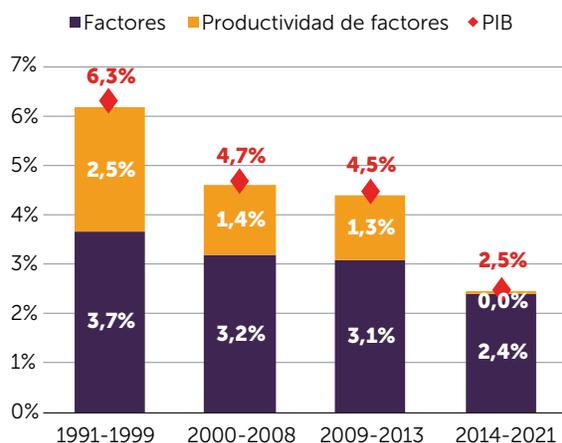
**La relevancia de estas mejoras en la eficiencia radica en su potencial para apalancar el crecimiento económico por sobre lo que la dotación de capital físico y humano podrían permitir.** Esta relevancia de la Productividad se ha visto incluso acrecentada en los últimos años, porque se ha transformado en el aspecto que más significativamente determina crecimiento económico a través del tiempo. Y este cambio que releva la importancia de la Productividad ocurre por la mayor dificultad de los países para impulsar la dotación factorial. Razones como las limitaciones del cambio demográfico, la caída en los retornos del capital, y las mayores restricciones vinculadas a la crisis medioambiental, configuran un escenario complejo para la formación de capital y el crecimiento de la fuerza laboral.

**En Chile el crecimiento de la Productividad se ha desacelerado significativamente, siendo la principal causa del deterioro de la expansión económica.** En la década del noventa la Productividad multifactorial crecía en torno a 2,5% promedio por año, y los factores productivos por sobre el 3,5%, lo que permitió generar crecimientos del producto interno bruto (PIB) No Minero superiores al 6% promedio por año. Posteriormente el crecimiento factorial ha seguido una trayectoria declinante que le ha significado un recorte del orden de 1,5 puntos porcentuales (pp.) en su contribución al crecimiento promedio del PIB No Minero entre la década del 90 y el período 2014-2020.

La Productividad, por su parte, también ha tenido un empeoramiento, pero ha sido mucho más pronunciado que el de la dotación factorial. Su descenso ha ido de 2,5 pp. de contribución al crecimiento promedio del PIB No Minero entre 1991-1999, a valores virtualmente nulos entre 2014 y 2021. Esto significa que la mayor parte de la caída del crecimiento del PIB en la economía chilena se puede explicar por el deterioro de la Productividad factorial, con un efecto en el ajuste en dotación de recursos capital y trabajo que ha sido menor (Gráficos VIII.1 y VIII.2).

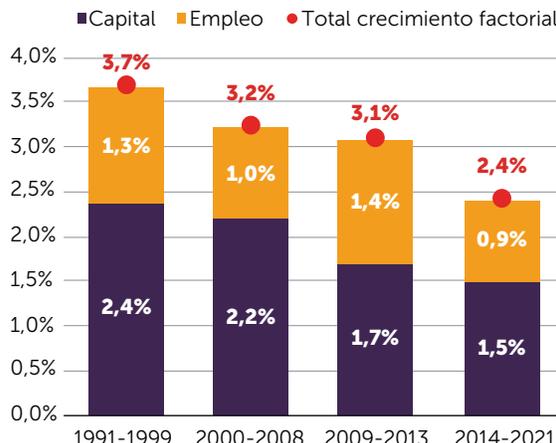


**GRÁFICO VIII.1**  
**Descomposición del PIB No Minero**  
(variación promedio anual)



Fuente: Ministerio de Hacienda según datos de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad CNEP.

**GRÁFICO VIII.2**  
**Crecimiento Factorial No Minero**  
(variación promedio anual)



Fuente: Ministerio de Hacienda según datos de la CNEP.

**Los diagnósticos más recientes<sup>1</sup> que explican el deficiente desempeño de la Productividad factorial apuntan a diversos frentes.** Se indica (i) la existencia de una base exportadora que no ha logrado diversificarse y sigue concentrada en recursos naturales; (ii) desafíos regulatorios que no han sido bien resueltos y contribuyen a entorpecer el desarrollo de inversiones; (iii) un déficit de habilidades laborales adecuadas para impulsar un crecimiento sostenido; y, (iv) rezagos en la adopción de nuevas tecnologías competitivas.

**Todos estos elementos incluidos en el diagnóstico son consistentes con los hallazgos a nivel de firmas, que sugieren que el deterioro en la Productividad ocurre principalmente debido a deficiencias en la asignación de recursos entre firmas incumbentes (participantes),** más que por la dinámica de entrada y salida de ellas del mercado<sup>2</sup>. La economía presentaría limitaciones para que los recursos que se reasignan entre firmas se efectúen en forma eficiente, es decir, migrando hacia firmas cuya productividad es mayor o está creciendo. Esta reasignación ocurriría de forma ineficiente, en un escenario donde la movilidad factorial o tasa de rotación laboral no es un cuello de botella (Gráfico VIII.3)

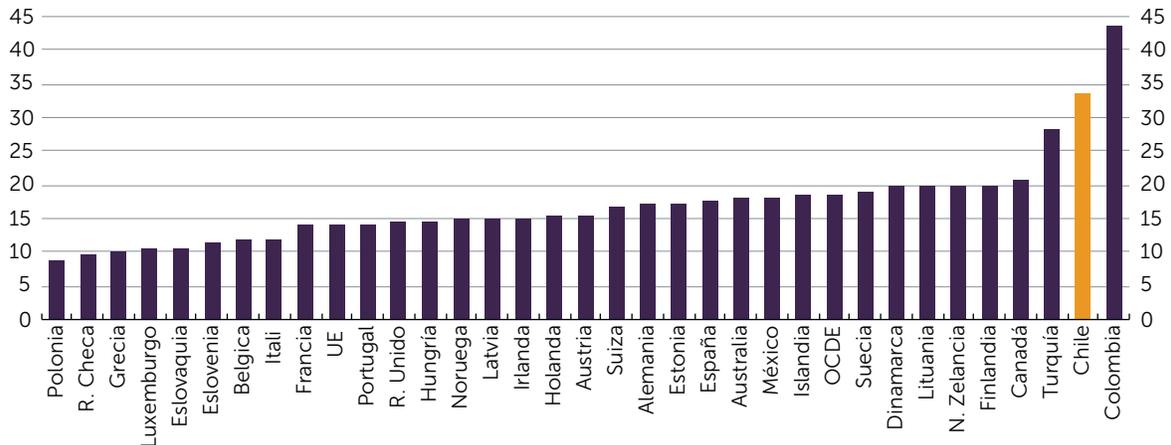
1 Country Private Sector Diagnostic (CPSD): A Stronger Private Sector for a More Productive and Inclusive Society", International Finance Corporation, World Bank Group.  
2 Informe de Política Monetaria, Junio 2021, Recuadro V.1, Banco Central de Chile.



**GRÁFICO VIII.3**

**Tasa de Rotación Laboral en OCDE**

(diferencia entre la tasa de contratación y la variación neta del empleo)



Fuente: OCDE Economic Surveys: Hungary 2021.

**Las observaciones de organismos internacionales para abordar estas limitaciones van en la línea de facilitar y simplificar las regulaciones, abordar los obstáculos al comercio de bienes, servicios, y la inversión, así como fomentar la integración con las cadenas de valor y la inversión extranjera.** También se indica a la informalidad como una limitante a las posibilidades de inversión y crecimiento del país, pues tiene el potencial de afectar la provisión de bienes públicos, mermar la participación de la población en la fuerza laboral, y obstaculizar el acceso al financiamiento a empresas con bajos ingresos formales (Kelmanson et al., 2019).

**Reconociendo la importancia de esta variable, el Presidente de la República ha mandatado el desarrollo de una agenda de Productividad como camino para impulsar el crecimiento del PIB mediante reformas microeconómicas y financieras.** El compromiso planteado por el Presidente Boric apunta a lograr que la Productividad vuelva a crecer a un ritmo del 1,5% anual, lo cual permitiría alcanzar un crecimiento del Producto potencial por sobre un 4% anual, y de esa forma enfrentar los mayores costos derivados de las políticas que requiere el país como el aumento del ingreso mínimo mensual, la reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales y el aumento de las cotizaciones en el marco de la reforma previsional.

**Para ello ha instruido a los Ministerios de Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo, para que en base a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), elaboren una agenda de reformas orientadas a aumentar la eficiencia productiva y de los servicios financieros.** A la fecha este grupo interministerial se reúne periódicamente en las Mesas Ejecutivas de Productividad (MEP), para analizar y evaluar diversas medidas de carácter administrativo y legislativo en sectores estratégicos de la economía como comercio exterior y salud, las cuales podrían implementarse para fomentar el crecimiento y elevar la productividad en el corto, mediano y largo plazo.



Los principales aspectos abordados en las reuniones interministeriales desarrolladas en el Ministerio de Hacienda se traducirán en reformas legales, reglamentos y actos administrativos en las siguientes líneas de acción:

- 1. Mejorar la competitividad internacional del país, reduciendo los costos regulatorios del comercio.** Sus principales ejes de acción son: (i) Simplificación y armonización de los procedimientos y flujos de información relacionados con el comercio exterior de bienes. Esto se realizaría actuando sobre el Sistema Integrado de Comercio exterior (Sicex), que es la ventanilla única para los trámites de comercio exterior. Los principales proyectos identificados son la incorporación de todas las operaciones de importación en la ventanilla Sicex, lograr la integración con otras ventanillas extranjeras y nacionales, modernizar la empresa Correos de Chile y el proceso documental y de carga del Aeropuerto de Santiago. (ii) La reducción de tiempos y costo para realizar transacciones comerciales, mediante un plan de seguridad de acceso a puertos y automatizar las modificaciones de los documentos aduaneros. (iii) Mejorar normativas, modificando la regulación de puertos estatales y privados e impulsar el proyecto de Cabotaje Marítimo.
- 2. Mejorar las Condiciones para las MiPymes más productivas.** Sus principales ejes son: (i) Disminución de carga regulatoria y simplificación de trámites a través de modificaciones en la Ley y reglamento de Rentas Municipales (ii) Facilitación de trámites municipales, aprovechando el flujo de empresas en el Registro de Empresas y Sociedades (Tu Empresa en Un Día), para ofrecer un canal digital de obtención de patente. (iii) Crear un observatorio de datos de las MiPymes a través de una ventanilla única que permita la unificación de datos de MiPymes. También que permita al Estado conocer a las MiPymes y sus trayectorias, permitiendo ofrecerle rutas inteligentes y beneficios que se adaptan a sus realidades.
- 3. Mejorar los procesos para desarrollar nuevas inversiones.** Sus principales ejes de acción son: (i) Medidas sobre permisos sectoriales, que signifiquen que la totalidad de los permisos sectoriales se consigan en los plazos definidos, que el número de permisos solicitados se reduzca, permitiendo que los permisos de bajo riesgo se tramiten bajo sistemas de declaración, priorizando proyectos estratégicos, como desaladoras o de Energías Renovables No Convencionales (ERNC), para los cuales se reduzcan los tiempos. (ii) Ventanilla única (en la actualidad existen múltiples ventanillas) para permisos sectoriales, con un Sistema Unificado de Permisos (Super), en la cual se pueda solicitar y hacer seguimiento a todos los trámites desde una misma plataforma, que permita obtener Información proactiva al usuario/a, para tramitación más previsible, con vínculos entre permisos y orden de tramitación óptimos. (iii) Proyecto de ley para que influya en cumplimiento de plazos de trámites permisos sectoriales, de manera que hacia el término del actual Gobierno se haya aprobado un proyecto de ley con atribuciones específicas previamente.
- 4. Avanzar en la tramitación de proyectos de ley y regulaciones que permitan eliminar obstáculos que afectan la competencia y productividad en el mercado de capitales.** El Ministerio de Hacienda se encuentra impulsando una agenda financiera en busca de mayor competencia, inclusión e innovación en el mercado financiero, que incluye iniciativas como el proyecto de ley Fintech, que



avanza en la modernización y digitalización del sector financiero y amplía la oferta de servicios financieros en apoyo de la inversión. También impulsa un anteproyecto de ley que fortalece la resiliencia del sistema financiero y sus infraestructuras, que busca autorizar al Banco Central de Chile a otorgar liquidez a actores financieros no bancarios, potenciando así la actividad de entidades que atienden a sectores desbancarizados. Finalmente, se seguirá profundizando en el diagnóstico y agenda en materias de productividad del mercado de capitales, con el objeto de aumentar la competencia y profundidad de este, en colaboración con actores del sector público y privado.

5. **Mejorar la eficacia en la gestión de atención primaria de salud, donde Chile cuenta con mediciones de atención promedio que están un 44% por debajo del estándar sugerido<sup>3</sup>.** El objetivo de las recomendaciones es mejorar la capacidad de prevención de la atención primaria de salud, con medidas que mejoren el acceso y oportunidad de atención, mejoren la eficiencia de recursos humanos y habiliten espacios para potenciar el modelo de atención integral de salud. Las medidas prioritarias para lograr estos beneficios en productividad requieren: (i) Realizar modificaciones reglamentarias tendientes a una mejora continua en los procesos de elaboración de las métricas per cápita. (ii) Implementar gestión de citas y tamizaje en población flotante. (iii) Evaluar someter a la ley de concesiones la infraestructura en atención primaria de salud.
  
6. **Mejorar el mercado de los notarios y notarías,** que presenta en la actualidad ineficiencias productivas, con tendencias monopólicas y con costos directos e indirectos para las y los usuarios<sup>4</sup>. Se indica que existen dos vías para elevar la productividad: (i) La desnotarización y sustitución por digitalización, que significaría una liberación global de recursos, pues abarcaría el mismo sector notarial, además del resto de los sectores de la economía usuarios de servicios notariales. (ii) La mejora de la oferta notarial, que reportaría una liberación parcial de recursos, pues orientaría mayores dotaciones de recursos tecnológicos al sector para acelerar su digitalización en beneficio del resto de la economía.

Para ello se propone avanzar en una estrategia de corto plazo, en la línea de desnotarizar trámites por la vía legal y reglamentaria, así como potenciar la firma electrónica avanzada y la clave única. En la línea de mediano plazo, se avanzaría en la digitalización de la oferta actual, elevando los grados de fiscalización y transparencia, generando mayores grados de competencia.

7. **Abordar el déficit de investigación y desarrollo del país y su desconexión con las demandas productivas y sociales.** Las estrategias de acción deben abordar nuevos desafíos como la descarbonización, la adaptación al cambio climático y la sustentabilidad. Las iniciativas más destacadas son las siguientes: (i) Trabajo en mesas ejecutivas para la productividad, que buscan identificar cuellos de botellas o trabas a la coordinación entre los sectores público-privado y entre estamentos del mismo sector público. (ii) Impulso a la Industria de Hidrógeno Verde a través de la creación del Comité Corfo para generar espacio de coordinación interministerial (ver Recuadro IV.2). (iii) Desa-

3 La atención primaria de salud cuenta con 1 médico por cada 2.600 personas, lo que a nivel comunal varía ente 1:1.900 a 1:4.000. El estándar sugiere 1:1.440. Fuente: Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.

4 Fuente: Fiscalía Nacional Económica, Estudio del Mercado de Notarías (2018).



rollar un Sistema de Financiamiento para el Desarrollo (Banco de Desarrollo) que ofrezca instrumentos para empresas en distintas etapas de desarrollo y crecimiento no cubiertas por el sistema Ciencia, Tecnología, conocimiento e Innovación (CTCI). Iv) Activar compras Públicas de Innovación para expandir la demanda por innovación al sector privado desde desafíos y necesidades del Estado de Innovación y Desarrollo. V) Incentivos a la Innovación y Desarrollo Privada mediante el fortalecimiento de la Ley de Incentivo Tributario para Investigación y Desarrollo más recursos de Corfo para programas de innovación.

- 8. Iniciativas de Política Pública para el mejoramiento del Clima de Inversiones y el Desarrollo de Sectores Estratégicos.** El desafío de esta iniciativa es incrementar la materialización de inversiones extranjeras que contribuyan a diversificar y sofisticar la matriz productiva y exportadora, que generen empleos de calidad y que sean capaces de transferir al país nuevas tecnologías, capacidades y conocimientos. En materia de infraestructura digital, se propone impulsar las condiciones de atractivo del país, que cuenta con condiciones adecuadas para convertirse en un *hub* (plataforma) regional orientado a la producción y exportación de servicios. Para ello se plantea eliminar trabas que restan competitividad, como, por ejemplo, la calificación de los *data center* como industria molesta, y así dar certezas al abastecimiento.

En materia de capital humano para el desarrollo productivo, se propone mejorar las condiciones habilitantes para el desarrollo de las industrias con mayor valor agregado y potencial para dar mayor sofisticación a la matriz productiva. Para ello se requiere entregar disponibilidad de mano de obra calificada, por lo que se proponen medidas de corto y largo plazo. Para las primeras, se propone la atracción de capital extranjero calificado y para las segundas, crear un nuevo modelo de oferta formativa, creando calidad y masa crítica para hacer frente a las mayores sofisticaciones de la matriz productiva.

- 9. Abordar la informalidad, de manera de mitigar los efectos negativos que tiene sobre el crecimiento y desarrollo económico, así como la distorsión en la mejor asignación de recursos.** Considerando que la informalidad tiene múltiples dimensiones, que se manifiestan a nivel de empresas informales (sin inicios de actividades) y a nivel de personas trabajadoras informales (que operan sin contratos y, por ello, sin cotizaciones previsionales y de salud), se sugiere en un ámbito general: (i) focalizar las capacitaciones a trabajadores y trabajadoras que tengan mayores barreras de acceso al mercado laboral; (ii) modernizar los subsidios a la contratación, tales como el Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer, buscando mecanismos que permitan a las y los trabajadores tener un pronto pago del beneficio una vez que acceden al mercado laboral formal; (iii) profundizar la fiscalización, para lo que se propone establecer un Comité de Coordinación y Seguimiento del Control de Pago de Cotizaciones de Seguridad Social, junto con profundizar en mecanismos de fiscalización a las empresas informales; (iv) utilizar el efecto pares como forma de comunicar los beneficios de la formalidad, trabajando la asociatividad con Centros de Desarrollo de Negocios, municipios, asociaciones de Empresas de Menor Tamaño y sindicatos, como plataforma de comunicación de experiencias positivas de actores ya formalizados; (v) empaquetar beneficios de formalidad, que contengan ferias de créditos y asistencias técnicas, cuya asignación tenga como



prerrequisito estar en la formalidad, y (vi) evaluar fórmulas de retiro y discontinuidades de los beneficios sociales, de manera de que la pérdida de estos no sea motivo para no formalizarse por parte de las y los trabajadores.

Finalmente, al concluir el ciclo de reuniones semanales de las Mesas de Productividad, en la que han participado Autoridades Ministeriales, sus respectivos equipos de asesores, y la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, se elaborarán propuestas administrativas regulatorias y legislativas para elevar la Productividad, la que se prevé estarán disponibles a fines del tercer trimestre de 2022.



## Bibliografía

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP, 2016). Informe Anual de Productividad.

CNEP (2018). Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos.

CNEP (2021). Informe Anual de Productividad.

Dieppe, A. (2021). Global productivity: trends, drivers, and policies. World Bank Publications, Washington, DC.

Kelmanson, B., Kirabaeva, K., Medina, L., Mircheva, B., & Weiss, J. (2019). Explaining the shadow economy in Europe: Size, causes, and policy options. International Monetary Fund (IMF), working paper, 19(278), Washington, DC.