

Propuestas para más y mejor Crecimiento de largo plazo¹

Manuel Agosin
Guillermo Larraín
Universidad de Chile

Claudio Agostini
Ignacio Briones
Universidad Adolfo Ibáñez

Verónica Mies
José Miguel Sánchez
Raimundo Soto (coordinador)
Pontificia Universidad Católica de Chile

miércoles, 19 de julio de 2017

¹ Los integrantes de este grupo académico quisieran agradecer la excelente asistencia técnica y apoyo de María Ignacia Cuevas.

Motivación

El origen de este proyecto está en la convocatoria que un grupo de agrupaciones gremiales hizo a académicos economistas de tres universidades chilenas para que propusieran medidas de corto, mediano y largo plazo con el fin que Chile vuelva a transitar por una senda de mayor crecimiento y que, además, sea sostenible. Para tal efecto, nos reunimos regularmente durante seis meses a discutir propuestas y explorar consensos en torno a éstas. Nuestro objetivo es aportar a la discusión de políticas económicas y sociales, identificando aquellas que, a nuestro juicio, resultan indispensables para retomar el crecimiento y aumentar la productividad. Recuperar una senda sostenida de crecimiento económico es fundamental para el futuro de la economía chilena y para asegurar un desarrollo más inclusivo.

Entendemos que el crecimiento es un medio, no un fin en sí mismo. Un mayor crecimiento permitirá no sólo dar respuestas a las actuales necesidades de los chilenos, sino que, además, hará posible enfrentar de mejor manera los desafíos que vendrán en el futuro como resultado de cambios económicos, demográficos, sociales, y políticos. Mayor crecimiento económico no es una condición suficiente para mejorar el bienestar de las actuales y futuras generaciones, pero sí es una condición necesaria. Sin un mayor crecimiento económico no habrá un aumento sostenible y significativo en el bienestar de las actuales y futuras generaciones; no habrá ingresos para financiar transferencias suficientes para los más vulnerables, ni tampoco se generan los recursos necesarios para corregir las muchas debilidades que tiene nuestro país.

Hemos aprendido que el crecimiento no está garantizado. Un mayor crecimiento económico exige sacrificios, esfuerzo, creatividad y trabajo en equipo. No se trata sólo de aumentar la inversión en capital físico, infraestructura y capital humano, sino además lograr un uso más productivo de los recursos de que dispone la sociedad en la empresa privada, en las universidades y en el sector público. La acumulación de recursos físicos y humanos y las mejoras de productividad requieren de una gran dosis de esfuerzo, pero también de un marco de confianza y estabilidad. Para invertir y educarse, para incorporar nuevas tecnologías y brindar mejores servicios a la población es necesario que los chilenos crean que es posible un futuro mejor.

Un componente central en el proceso de crecimiento es la confianza. La confianza se puede definir como “la esperanza firme que se tiene de una persona o cosa”, “la firme creencia en la honestidad, integridad y justicia de otra persona” o el “sentimiento de seguridad de una persona respecto de otra o de algo”². La confianza entonces está afectada cuando se pone en duda la honestidad, la integridad, la justicia y la seguridad de o en terceros.

Quien emprende un proyecto modernizador requiere confianza en que razonablemente podrá ver el fruto de su esfuerzo; el que invierte en educarse y capacitarse requiere confianza en que es posible acceder a un empleo más productivo; y el que postula a un cargo público requiere confianza en que podrá llevar a cabo su misión con honestidad y eficacia. Para que un trabajador entregue lo mejor de sí a su trabajo, necesita confiar en que su empleador también está preocupado de su bienestar; y el empleador debe confiar en que sus trabajadores actúan de buena fe. Para que el sistema económico opere bien el consumidor requiere confiar en que

² Éstas son las definiciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, del Webster’s New World Dictionary y del Dictionnaire Larousse de la Langue Française, respectivamente.

las empresas han producido con estándares de calidad aceptables y sin abusar de su posición en el mercado. A su vez, los productores requieren confianza en que sus clientes actuarán correctamente y cumplirán con sus obligaciones.

Chile está sufriendo una crisis muy profunda de confianza, que alcanza a personas e instituciones, que se arrastra por largo tiempo, y que ha contribuido a producir un virtual estancamiento de nuestra economía. Algunas de nuestras instituciones económicas, políticas, gremiales y sociales importantes se han quedado rezagadas o funcionan deficientemente. Las personas resienten ese mal funcionamiento con razón.

Cuando las instituciones fallan, además, suelen ser presas fáciles para la captura por parte de grupos de interés y políticos oportunistas. Los primeros buscan simplemente aprovechar la confusión para satisfacer agendas que les son propias. Entre los segundos están aquéllos que hacen promesas que no podrán cumplir y/o cuyo cumplimiento pone en peligro el desarrollo sostenido de nuestra economía y aquéllos que con pretextos rechazan cualquier tipo de cambio.

Con frecuencia las políticas públicas se vuelven reactivas, improvisadas o arbitrarias, parches mal diseñados y peor implementados. Así, al malestar por la ineficiencia se une una creciente desconfianza en las instituciones, se mira con reticencia las propuestas y se cuestiona la legitimidad de lo que hace o deja de hacer el gobierno y las empresas.

Un crecimiento económico sustentable y vigoroso requiere no sólo de esfuerzo y mayor confianza sino de la reconstrucción modernizadora de una parte importante de nuestras instituciones. Además de las políticas de impulso al crecimiento de las que habla este documento, se debe dedicar esfuerzos a modernizar y perfeccionar instituciones públicas existentes, así como avanzar hacia nuevas instituciones, eficientes, bien gestionadas, con mandatos claros y evaluaciones objetivas e independientes que devuelvan la confianza de los chilenos en la calidad de las reformas y políticas públicas y que impidan la negligencia, el abuso y la arbitrariedad en su implementación.

Nuestras instituciones económicas, políticas, gremiales y gubernamentales deben ganar legitimidad en el amplio sentido de la palabra. La legitimidad de las instituciones requiere que éstas funcionen bien, lo que exige que su actuar se base en diagnósticos válidos y escrutables de los problemas para servir de base a la deliberación política, que se asegure la calidad técnica de las soluciones propuestas, que haya una participación responsable de interesados y potenciales afectados, que su implementación sea hecha por gente capacitada y en forma eficiente, y que sus resultados sean evaluados por instituciones independientes. Todo esto debe significar que cada institución debe ser vista por la sociedad como un actor que busca un actuar legítimo.

El sector privado debe también colaborar en la recuperación de las confianzas. En este contexto, el sector empresarial debe hacer un esfuerzo más que proporcional en términos de generar condiciones que garanticen la competencia y libre entrada a los mercados, así como establecer altos estándares de relacionamiento con los consumidores y trabajadores.

Una parte de las propuestas que hacemos tiene importantes componentes de modernización institucional. Sabemos que la creación de instituciones modernas es costosa, toma tiempo, y que sus beneficios se obtendrán en el futuro. También sabemos que, de no adoptarse esas instituciones, o mejoras en las existentes, seguiremos pagando un alto costo en bienestar y postergando el desarrollo. Varias propuestas pueden no ser muy populares, algunas afectan a

grupos de interés influyentes que se van a oponer, otras quitan poder a actores que no quieren perderlo, varias ponen transparencia donde algunos reinan por la opacidad. Por ello el camino no es fácil, pero creemos que estas propuestas son necesarias para construir un mejor país y avanzar hacia el desarrollo.

Otros aspectos que resaltamos tienen relación con la corrección o perfeccionamiento de políticas en diversos ámbitos, tales como el macroeconómico, el desarrollo productivo, la educación, la gestión de grandes proyectos y otros. Creemos que, sin cambios de rumbos o la adopción de políticas que han estado ausentes de los planes de gobierno pasados, será difícil que el país pueda alcanzar un crecimiento inclusivo y arribar al estatus de país desarrollado, con todo lo que ello implica: ingresos más elevados, mayor igualdad de oportunidades para todos y cuidado del medio ambiente.

Vemos nuestras propuestas como elementos útiles para el análisis y la discusión de las políticas económicas que Chile deberá implementar en el futuro para retomar la senda de crecimiento sostenible. No tenemos una receta mágica para el crecimiento ni buscamos encontrarla, porque creemos que el desarrollo del país se construye integrando a todos los que quieren participar, dialogando y consensuando en soluciones que sean legitimadas por los chilenos. Una democracia sólida es aquella donde los cambios no son percibidos como una amenaza sino como oportunidades de progreso que están abiertas a todos.

1. Políticas Macroeconómicas para el Crecimiento

Este capítulo aborda a tres aspectos claves de las políticas macroeconómicas para el crecimiento: la política tributaria, el equilibrio fiscal, y la política cambiaria, en su relación ineludible con la política monetaria.

Si bien es temprano para evaluar completamente la reforma tributaria de 2014, creemos que adolece de defectos que podrían ser corregidos para que Chile avance hacia un sistema tributario que apoye más decididamente el crecimiento. En lo que se refiere al equilibrio fiscal, los años pasan y los sucesivos gobiernos que ha tenido el país desde 2008 no han podido retornar al equilibrio fiscal cíclicamente ajustado que las autoridades sucesivas de gobierno han apoyado desde comienzos de la década del 2000. Proponemos fortalecer la regla fiscal con una serie de mejoras institucionales que aseguren la adhesión al equilibrio fiscal. Asimismo, sugerimos que se estudie la separación de los dos componentes principales de la regla: el que dice relación al sector cobre (por su condición de recurso no renovable) y el que se refiere a la desviación entre el crecimiento de tendencia y el crecimiento observado. En lo cambiario y monetario, adherimos a la política de metas de inflación y tipo de cambio flexible que ha estado vigente desde fines de los noventa. Sin embargo, creemos que es posible limitar la volatilidad cambiaria actuando sobre los fundamentos del tipo de cambio..

I. Reformas tributarias para incentivar el crecimiento

La reforma tributaria aprobada en 2014 se aleja en varias dimensiones de lo que es considerado en el mundo académico como una buena política tributaria, y también lo hace en algunas dimensiones respecto a las mejores prácticas en países desarrollados. Por un lado, aumenta enormemente la complejidad de la operación tributaria, incrementando los costos tanto en fiscalización como en cumplimiento de las obligaciones tributarias. Por otro lado, no incentiva lo suficiente el ahorro y la inversión.³ Dicho lo anterior, el esquema tributario que lo antecedió tampoco estaba exento de debilidades y necesitaba mejoras urgentes y evidentes en pos de la eficiencia en la recaudación y de la equidad tributaria horizontal (Agostini et al (2012), Agostini (2013)). Es fundamental aprovechar realmente la oportunidad de repensar la estructura de nuestro sistema tributario.

No resulta razonable ni conveniente tener dos regímenes tributarios generales, uno integrado y otro semi-integrado y además varios especiales (14ter, renta presunta). La multiplicidad de regímenes es costosa e incentiva la elusión, junto a destinar recursos a una actividad no productiva como la planificación tributaria. (Saez, Slemrod y Giertz (2011)).

³ La reforma establece como incentivo tributario para la reinversión de utilidades en empresas con ventas hasta 100 mil UF, que son 98.4% de las empresas, una deducción de impuestos de 50% de la renta imponible con tope de 4.000UF


El desincentivo al ahorro y la inversión se produce porque la eliminación del FUT sobre la base que éste se prestaba para evasión no fue acompañada de un buen mecanismo general de reemplazo para incentivar el ahorro y la inversión por parte de las empresas.

La reforma no corrigió algunos problemas de diseño de los impuestos específicos, los cuales deben, en general, ser impuestos a la cantidad y no al precio. Los llamados impuestos verdes (emisión de CO₂ e importación de vehículos) no están óptimamente diseñados y son insuficientes en magnitud para reducir las externalidades negativas por contaminación. Los mayores impuestos específicos sobre los bienes cuyo consumo genera externalidades negativas (alcohol, tabaco, bebidas analcohólicas) aún presentan falencias a la hora de efectivamente gravar el mal que buscan atacar. Si bien la reforma avanzó fuertemente respecto al impuesto a los cigarrillos, al aumentar el componente de impuesto específico y reducir el *ad valorem*, no hizo lo mismo respecto al alcohol. El impuesto a los combustibles mantiene la inexplicable asimetría en favor del diésel que es el que más contamina, por lo cual es una mala política tributaria (Michaelis (1995); Crawford y Smith (1995)).

Adicionalmente, la reforma de 2014 mantuvo una serie de exenciones tributarias (renta presunta, IVA, ganancias de capital por ventas de acciones de alta presencia bursátil). Estas son ineficientes ya que distorsionan precios relativos, privilegian sectores económicos, son anacrónicas dada la tecnología informacional existente, se prestan para la elusión, son costosas de fiscalizar y violan el principio elemental de equidad tributaria horizontal según el cual dos individuos que ganan lo mismo, independientemente de su fuente de renta, deben tributar lo mismo (Mirrlees (1971), Musgrave (1990), Cordes (1999)).

Propuestas:

Dado un objetivo de recaudación (variable de política sobre la que no nos pronunciamos), nuestras propuestas apuntan a tener un sistema tributario simple, predecible y comprensible por todos los agentes, que incentive la inversión, minimice las distorsiones de precios relativos y entre sectores económicos, grave las externalidades negativas y propenda a la equidad tributaria horizontal. En específico, las propuestas incluyen:

- Derogar el régimen semi-integrado y reemplazarlo por un régimen general, 100% integrado (Alt (1983), Ballard et al (1985), Gravelle (1999), Gordon (2011)), y solo un régimen especial en base a flujo de caja para empresas pequeñas.⁴
- Eliminar el mecanismo de renta presunta junto con bajar el tope de ventas para acceder a 14ter. Con el tope actual, que casi se triplicó con la reforma, el 98,4% de las empresas en Chile califican como pyme. 
- Igualar la tasa máxima para personas a la de primera categoría. Eso elimina cualquier incentivo para tener empresas de papel y simplifica mucho la recaudación y la fiscalización.

⁴ Voto de minoría: Guillermo Larraín planteó que, respecto de la estructura tributaria deseada, a las propiedades teóricas óptimas que puede tener un enfoque u otro (en este caso, como modelo integrado entre empresa y accionista contribuyente) se le debe oponer los costos de transición entre uno y otro sistema. Las distorsiones del sistema semi-integrado deben ser evaluadas empíricamente y para ello es necesario, como mínimo, esperar a la operación renta 2018. Ello por supuesto no es contradictorio con postular la necesidad de mejorar los incentivos al ahorro y otras mejoras propuestas en este capítulo.

- Introducir una política de depreciación instantánea para incentivar la inversión, mediante la eliminación de la distorsión provocada por el hecho que aumentos en la tasa de impuestos aumentan el costo de uso del capital y desincentivan la inversión. La evidencia empírica de países que han implementado depreciación instantánea, aunque sea temporalmente, han tenido aumentos en la tasa de inversión. Tanto la Comisión Presidencial de Reforma Tributaria en Estados Unidos como la Comisión Mirrlees de Reforma Tributaria en Inglaterra recomiendan esta medida.
- Incorporar un sistema ACE (Allowance for Corporate Equity) para empresas, el cual permite deducir del impuesto a las utilidades una tasa de retorno libre de riesgo para el capital que se reinvierte (Bond y Bruce (1984); Bond y Devereux (1995, 2003)). Se puede implementar fácilmente en el actual impuesto de primera categoría, incorporando una deducción equivalente a la tasa de un bono en UF a 10 años del Banco Central de Chile. Este sistema además disminuye la actual asimetría existente en el financiamiento de las inversiones en favor de la deuda, ya que los intereses de estas son deducibles de impuestos mientras que el financiamiento con utilidades propias no lo es, lo cual incentiva el uso de deuda sobre capital.
- Eliminar la doble tributación de retornos en renta variable nacional para los afiliados de las AFP. Mejora la asignación de recursos y la equidad.
- Igualar las tasas de impuestos específicos a combustibles de manera progresiva en el tiempo, aumentando el impuesto al diésel para llegar a niveles óptimos sociales y eliminando, también progresivamente, el reintegro al transporte. Ello no sólo tiene efectos de crecimiento, sino que además reduce la contaminación y la congestión, y evita distorsiones de precios relativos que subsidian indirectamente a industrias que no necesariamente son las más eficientes.
- Eliminar el impuesto de timbres y estampillas, reemplazándolo por IVA a todos los servicios financieros. Ello mejora la intermediación financiera y la asignación de recursos.
- Eliminar el impuesto a las importaciones para mejorar la asignación de recursos.
- Establecer una ley única de donaciones con beneficios tributarios y tratamiento uniforme, de modo de mejorar la eficiencia y la justicia tributaria.
- Fortalecer la capacidad de fiscalización del SII para reducir la evasión tributaria y avanzar hacia la independencia operacional, junto con mejorar su capacidad técnica. Fortalecer, también, la capacidad de apelación de los contribuyentes ante los tribunales tributarios, de modo de mejorar la justicia tributaria.



II. Mejor Análisis de las Propuestas de Reforma del Gobierno

Una eficiente labor legislativa requiere contar con información precisa, oportuna y confiable, que sirva a los parlamentarios para tomar decisiones informadas. Durante los últimos años

hemos observado que se ha deteriorado de manera significativa la calidad de la información que disponen los parlamentarios para tomar sus decisiones. Al mismo tiempo, las iniciativas propuestas por el gobierno y/o por los mismos legisladores se han vuelto progresivamente más complejas. Ambos fenómenos atentan contra una mejor discusión pública de las propuestas de ley. La pobre calidad de la discusión parlamentaria de las recientes reformas estructurales son un reflejo de la gravedad del problema.

Proponemos la creación de una nueva institución para apoyar el proceso de toma de decisiones del Congreso –llamada **Centro de Análisis Presupuestario, CAP**—encargada de producir análisis independientes de los efectos presupuestarios y económicos de todos los distintos proyectos de ley, incluyendo la ley de Presupuesto de la Nación. El mandato del CAP es producir, para cada iniciativa legal, un informe público con una estimación objetiva de sus efectos y costos de corto, mediano y largo plazo, además de una descripción de la metodología empleada para realizar los cálculos (incluyendo los supuestos y las estimaciones empleadas). Los informes deberán incluir mapas de riesgos y análisis de escenarios posibles.



El mandato de esta institución es producir un análisis objetivo e imparcial de las propuestas de ley y no participar del debate parlamentario. Por ello, el mandato prohíbe al CAP o a sus miembros la emisión de recomendaciones de políticas. Esta institución será estrictamente no partidista, no dependiendo ni en su dirección ni en su financiamiento de los partidos políticos, del gobierno o de otra repartición pública. Su dirección se escogerá usando un mecanismo similar al nombramiento del Consejo del Banco Central y contratará a sus empleados únicamente sobre la base de su competencia profesional sin tener en cuenta su afiliación política.

Se entiende que el desarrollo del CAP será paulatino e incremental. Es por ello que el mandato del CAP incluirá inicialmente sólo la evaluación de las propuestas de proyectos de ley (es decir, antes de que éstas sean aprobadas e implementadas), el que será extendido para que se haga un seguimiento en el tiempo de la implementación de dichas leyes, que permita identificar eventuales desviaciones de los presupuestos e identifiquen si dichas desviaciones son resultado de cambios legislativos, económicos, o técnicos.

Las economías más desarrolladas, y donde la discusión parlamentaria es de mejor nivel, cuentan con instituciones similares en el parlamento. Dichas instituciones servirán de modelo para el diseño y funcionamiento del CAP. La OECD ha producido un conjunto de 22 principios que debiesen guiar el detalle del diseño institucional del CAP.



III. **Un gobierno más responsable: Institucionalización de la Regla Fiscal**



La regla de balance estructural de Chile fue instaurada con el fin de asegurar un manejo fiscal prudente y congruente con el desarrollo de largo plazo del país e, indudablemente, ha cumplido un papel importante. No obstante, las finanzas públicas se han deteriorado significativamente desde 2009 a la fecha. El fisco ha estado en una situación de déficit cíclicamente ajustado y la deuda pública bruta que en 2013 alcanzaba a 13% del PIB llegará a 30% en 2020, según proyecciones del Ministerio de Hacienda.

Durante los últimos años, se ha observado un injustificado sesgo optimista en las proyecciones de ingresos y gastos públicos “estructurales”. Esto se debe tanto a un optimismo

respecto de la estimación del crecimiento tendencial como del precio del cobre de largo plazo. Esto sugiere explorar mejoras a la regla fiscal existente.

Sin embargo, también refleja debilidades institucionales en el manejo de la política fiscal, que impiden que se implementen las mejores prácticas internacionales. La evidencia internacional es elocuente al respecto: las políticas fiscales y la adopción de reglas fiscales se fortalecen con la creación de organismos encargados de auditar las proyecciones y el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, así como de promover su transparencia.

Se proponen las siguientes medidas:

- Retomar el cumplimiento de la regla fiscal, sincerando además el hecho que las promesas hechas de gastos futuros son pasivos que deben ser incluidos en el cálculo de sustentabilidad fiscal del gobierno. Se propone complementar el manejo de la regla fiscal con un informe detallado de los “pasivos previsibles asociados con gastos comprometidos”, es decir que se devengarán en el futuro como resultado de las decisiones de reforma y política económica efectuadas en cada año fiscal. Se propone también complementar la información del manejo fiscal con un balance similar de los pasivos previsibles comprometidos de las empresas públicas.
- Estudiar medidas que permitan que la regla de balance cíclicamente ajustado sea efectivamente contracíclica y no acíclica o neutral. Por ejemplo, se puede exigir que el fisco tenga un superávit cíclicamente ajustado de 1% del PIB durante períodos de auge y permitirle un déficit simétrico de 1% durante caídas cíclicas y darle un rol al Consejo Asesor Fiscal para que se pronuncie sobre la fase del ciclo en que la economía se encuentra.⁵

⁵ En voto minoritario, Manuel Agosin y Guillermo Larraín plantean que se podrían explorar fórmulas en línea con la regla de Hartwick (van der Ploeg, 2011; Harwick, 1977), la cual recomienda convertir a través del tiempo todas las rentas de recursos naturales no renovables en capital renovable. El Estado debería ahorrar todas las utilidades de Codelco (descontada la reinversión de parte de las mismas) y todos los impuestos a la renta y royalties obtenidos de la minería privada.⁵ Estos recursos serían agregados anualmente al fondo soberano. En este esquema, el Estado utilizaría los ingresos provenientes de este componente del fondo soberano para invertir en capital físico o capital humano. Si se procediera de esta manera, la regla de balance cíclicamente ajustado se aplicaría sólo al componente no cobre de los ingresos fiscales. Guillermo Larraín plantea, alternativamente, estudiar un tratamiento diferencial para los ingresos derivados del cobre, por dos razones distintas pero relacionadas. Por un lado, el cobre es un recurso no renovable y la política fiscal debe velar por una adecuada utilización intergeneracional de este recurso. Por otro, el precio del cobre se determina en el mercado mundial sobre el que Chile no tiene control, tiene largos y profundos ciclos y en el corto plazo es altamente impredecible (Borensztein et al., 2010, citado en el Informe Corbo). Ambas observaciones sugieren que la recaudación fiscal asociada al cobre (directa y a través de la tributación minera) se separe del presupuesto fiscal en un fondo soberano separado, con una estrategia de inversión específica a cada concepción de lo que se quiera hacer. En un caso, se trataría de transformar parte del recurso no renovable en capital financiero disponible para futuras generaciones. En el otro, de estimar de mejor forma los recursos estructurales con que cuenta el fisco (que resulta del hecho que es más fácil estimar un portafolio deseado y un retorno de largo plazo de dicho portafolio que el precio de largo plazo del cobre). En cualquier evento, además de esto se debe eliminar el efecto distorsionador de las ventas de dólares del Estado en el mercado cambiario.

- Estudiar medidas que permitan que la regla de balance cíclicamente ajustado sea efectivamente contracíclica y no acíclica o neutral. Por ejemplo, se puede exigir que el fisco tenga un superávit cíclicamente ajustado de 1% del PIB durante períodos de auge y permitirle un déficit simétrico de 1% durante caídas cíclicas y darle un rol al Consejo Asesor Fiscal para que se pronuncie sobre la fase del ciclo en que la economía se encuentra.
- Fortalecer el Consejo Asesor Fiscal de modo que éste se convierta en una entidad autónoma, con miembros técnicos nombrados de manera traslapada al estilo del Banco Central, siguiendo las recomendaciones de la OECD (2014). El principal objetivo de esta nueva institución sería lograr mayor transparencia y rendición efectiva de cuentas de las autoridades en materias de política fiscal. Entre sus funciones está sugerir perfeccionamientos a la metodología de la regla fiscal; proveer con carácter vinculante los supuestos y proyecciones para las variables de ajuste cíclico; evaluar la aplicación de la regla fiscal y la sostenibilidad de mediano y largo plazo de la política fiscal; emitir un informe sobre los eventuales cambios de principios y metodologías contables utilizados en la elaboración del presupuesto; evaluar la pertinencia de la invocación de cláusulas de escape y la estrategia de convergencia a la meta del BCA y emitir una opinión sobre el informe de pasivos contingentes y el impacto de dichas estimaciones sobre la meta de política.
- Fortalecer y dotar de independencia operativa al Comité Asesor de los Fondos Soberanos que, si bien ha jugado un rol importante en asegurar el mejor manejo financiero de los fondos soberanos, tiene una institucionalidad débil al depender directamente del Ministro de Hacienda. Este comité debiera entregar informes públicos semestrales con proyecciones de corto, mediano y largo plazo para la evolución y rentabilidad de los fondos.



IV. Política cambiaria

Existe evidencia que la *volatilidad cambiaria real* afecta negativamente la diversificación productiva (Agosin et al, 2011). El nivel del tipo de cambio real, sin embargo, no es algo que las autoridades fiscal o monetaria puedan afectar de manera controlada y sostenida pues está determinado por muchas variables, algunas de las cuales son totalmente exógenas (como los términos de intercambio). Sin embargo, respecto de la variabilidad del tipo de cambio real existen algunas alternativas de política económica bajo el control de las autoridades. El Ministerio de Hacienda y el Banco Central tienen opciones para disminuir la volatilidad del tipo de cambio nominal, sin por ello renunciar al régimen de flotación cambiaria que los miembros de la Comisión valoran. El régimen de flotación tiene una virtud y es que prepara mejor al país para enfrentar crisis internacionales y genera más estabilidad en los momentos más críticos relativo a los periodos de normalidad (Ffrench-Davis y Larraín, 2002). La mayoría de los miembros de esta comisión opina que el riesgo cambiario es simplemente un riesgo más que un inversionista en el sector transable (bienes y servicios exportados o competidores con importaciones) debe asumir. En esa línea, señalan que los precios relativos

de cualquier bien deben ser determinados por los mercados y es altamente ineficiente intervenir en ellos.⁶

⁶ En voto minoritario, Manuel Agosin y Guillermo Larraín señalan que, como el tipo de cambio tiene efectos sistémicos sobre la economía, se proponen las siguientes líneas de acción para aminorar su volatilidad. Primero, adoptar una política de mayor ahorro de las rentas del cobre ayudaría a estabilizar el tipo de cambio, lo que se reforzaría si las ventas de divisas de las entidades estatales fuesen y realizadas con preaviso y transparencia. Segundo, el Banco Central podría anunciar objetivos para la acumulación de reservas internacionales y reservarse la opción de intervenir en el mercado cambiario para alinear dichas reservas en función de las importaciones y la deuda internacional de corto plazo. Ello reduciría la probabilidad de una crisis y la menor volatilidad cambiaria (García y Soto, 2006). Tercero, para reducir una eventual sobre-reacción del tipo de cambio, se propone que el Banco Central publique en forma periódica un informe acerca de las condiciones del mercado cambiario que especifique en qué rango se ubica el tipo de cambio de equilibrio y las condiciones de liquidez en los mercados internacionales de capital. Esta información podría evitar desviaciones significativas del tipo de cambio con relación a sus fundamentos de largo plazo. Cuarto, como los mercados financieros de Chile son pequeños, entradas o salidas netas de capital pueden tener efectos sobre variables claves en la economía nacional: cuando dichos flujos resulten “excesivos” el Banco Central no debe descartar la posibilidad de reponer el encaje a las entradas de capital que se utilizó en los años noventa. La evidencia muestra que este mecanismo, aceptado por el FMI, puede reducir la volatilidad cambiaria (de Gregorio, Edwards y Valdés, 2000; Edwards y Rigobón, 2009). Alternativamente, se recomienda facultar a la Superintendencia de Bancos para monitorear el endeudamiento de los bancos en moneda extranjera e imponer encajes variables a dicho endeudamiento (Shin, 2010).

2. Modernización del Estado

Existe consenso en que el Estado muestra signos de agotamiento en diversos planos. Entre otros problemas, se observa una creciente captura política en sus distintas reparticiones (con los consecuentes casos de corrupción), falta de capacidad técnica para diseñar e implementar adecuadamente políticas cada vez más complejas, problemas de coordinación y falta de información en diferentes servicios públicos. A ello se suma una inadecuada, cuando no inexistente, orientación al ciudadano en la prestación de servicios, con el agravante que muchas veces el Estado es el único proveedor. La burocracia estatal muestra signos de una inadecuada organización de sus recursos humanos, carencia de incentivos adecuados, y falta de meritocracia en la selección y progresión en la carrera funcionaria. El proceso presupuestario del gobierno adolece de una falta de contrapesos adecuados en el Congreso. Todos estos problemas afectan la calidad de diseño e implementación de nuestras políticas públicas, incluyendo aquellas vinculadas al ámbito económico.

La modernización del Estado es un desafío extremadamente difícil de abordar. Se trata de un sistema vasto y complejo en sus interrelaciones sistémicas, en el que toda reforma relevante choca con grupos de interés bien organizados. Se trata, además, del tipo de reformas que, aunque necesarias y beneficiosas, tienen costos políticos de corto plazo que desalientan su implementación por parte del gobierno de turno.

Por lo anterior, una condición necesaria para enfrentar este tema es proceder con gradualidad, pero de forma permanente, privilegiando cambios en áreas relevantes pero que, a la vez, sean relativamente factibles de abordar. Al alero de este criterio, a continuación, hacemos una serie de propuestas a ser entendidas como una hoja de ruta más que una solución acabada.

- **Crear una política permanente de modernización del Estado:** Es necesario que la reforma del Estado sea una política de Estado, que sobrepase el ciclo político de los gobiernos de turno. Para ello, se debe crear una agencia permanente, de alto rango, dedicada exclusivamente a efectuar diagnósticos y promover ámbitos de modernización en el seno del Estado, con recursos financieros y técnicos propios, y con un directorio integrado por representantes de Dipres, Segpres, Servicio Civil y Presidencia.
- **Crear un sistema de estadísticas del Estado abiertas e integradas:** Las buenas políticas públicas requieren de diagnósticos adecuados y estos últimos de buenos datos. En este plano, Chile muestra un retraso significativo que impide el desarrollo de mejores políticas públicas. Las reparticiones del Estado producen enormes cantidades de información y datos administrativos que, al estar diseminados y sin sistematizar, no son aprovechados para la mejor toma de decisiones. Así, por ejemplo, cuestiones tan básicas como la identificación de beneficiarios del reajuste del sector público no se encuentran disponibles para la ciudadanía y, a veces, ni siquiera para el gobierno. El cruce de datos por RUT entre ministerios o servicios públicos resulta inaccesible, cuando no imposible. Para ello, se debe avanzar en, al menos, las siguientes tareas:
 - Crear **una base de datos centralizados** alojada en el INE, de acceso abierto, pero con altos estándares de protección de la privacidad y sanciones altas (administrativas y

penales) por mal uso, que permita informar correctamente las decisiones de políticas públicas. Imponer la obligatoriedad legal que los servicios entreguen la información relevante.

- Homologación de sistemas digitales en los distintos servicios públicos, incluyendo la creación de un protocolo común para el procesamiento de la información. A su vez, crear una plataforma de acceso abierto y amigable para el uso público de la información, incluyendo la posibilidad de cruzar datos.
- **Reenfocar la gestión pública en la planificación estratégica y orientación ciudadana:** Una revisión de los sitios web de muchos servicios públicos revela casi nula información sobre los aspectos más básicos de una necesaria planificación estratégica: no hay una descripción de lo que cada servicio hace, sus principales actividades o sus beneficiarios y no se identifican objetivos de corto o mediano plazo. Sin una línea de base respecto de lo que los servicios hacen o de sus objetivos estratégicos básicos, no hay mejora posible en la gestión. Tampoco existe la práctica generalizada de tener medidas de satisfacción al usuario como elemento de retroalimentación. En ese contexto, consideramos imperativo avanzar en las siguientes dimensiones:
 - **Forzar a** que todos los servicios públicos (particularmente a los que atienden ciudadanos) describan explícitamente los principales productos/servicios que entregan a los ciudadanos que atienden (“línea de base”). Hecho esto, pedir a los servicios públicos propuestas anuales de simplificación de trámites bajo el criterio de “cumpla o justifique”.
 - Exigir a los servicios públicos hacer planificación estratégica simplificada. Esto es establecer un número acotado de objetivos de corto y mediano plazo y hacerlos públicos.
 - Para todos aquellos servicios que atiendan público, establecer la obligatoriedad de efectuar una encuesta de satisfacción a usuarios.
 - Establecer incentivos monetarios o de progresión vinculados a las tareas anteriores para los jefes de servicio cuyo contrato establecerá explícitamente esta provisión.
 - Extender la evaluación *ex post* de programas y vincular obligatoriamente dicha evaluación con la entrega de recursos (ver propuesta de creación de la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, que pasará a concentrar dicha evaluación *ex post*).
 - Propender a una mejor coordinación entre servicios públicos evitando la existencia de silos, evaluar la fusión de servicios y de compartimiento de funciones de back-office (fiscalía, soporte tecnológico y de RR.HH.)
- **Potenciar los recursos humanos en el sector público:** Uno de cada tres trabajadores del Estado central son de planta. Ello impone rigideces para la gestión y adecuada movilidad de los recursos humanos en el Estado. Los otros dos de cada tres trabajadores están a contrata u honorarios enfrentando, en ocasiones, condiciones de precariedad contractual. En esa línea, proponemos una política laboral que exija que:

- Todo nuevo servidor público deberá ser contratado al alero de un proceso transparente y anclado en el mérito y de acuerdo a un régimen general similar al del Código del Trabajo. La adhesión a dicho régimen será voluntaria para los actuales funcionarios de planta. Este nuevo esquema de contratación gozará del derecho regulado a huelga, huelga hoy ilegal, pero que ocurre de facto.
 - En el caso de servicios públicos que, de facto, sean monopolios que no dejan otra alternativa a los ciudadanos a quienes prestan servicios, la huelga debe ser limitada (prohibida tal cual ocurre hoy en el caso de trabajadores regidos por el estatuto administrativo y limitada para los trabajadores regidos por el código del trabajo).
 - A nivel directivo, seguir extendiendo la selección vía ADP en el tercer nivel jerárquico, reforzando las limitaciones para su remoción en línea con la ley recientemente promulgada.
 - Además de las evaluaciones institucionales de los servicios, introducir evaluaciones de desempeño individual externas que fuercen la existencia de dispersión en la evaluación y que estén ligadas al cumplimiento de los objetivos de planificación estratégica señalados más arriba. Reformular las evaluaciones del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) que tienen elevadísimas tasas de cumplimiento, poca dispersión y, por lo tanto, resultan inútiles en muchos casos.
 - En materia de corrupción, extender el plazo de las prescripciones administrativas y endurecer sustancialmente las sanciones.
- **Crear una agencia permanente de asesoría presupuestaria al Congreso (ver capítulo “Políticas Fiscales para el Crecimiento”)**
 - **Crear una agencia permanente de simplificación y coherencia regulatoria:** Nuestro marco regulatorio y normativo (leyes, decretos, reglamentos, circulares) es tan vasto como complejo, incluyendo duplicidades, contradicciones o normas obsoletas. Esto dificulta su comprensión por el ciudadano, favorece el arbitraje regulatorio, genera incertidumbre en la aplicación de la norma, impacta adversamente la toma de decisiones e impone altos costos de transacción. Para enfrentar esta dificultad, proponemos crear una institución permanente cuya misión sea exclusivamente evaluar la coherencia regulatoria en áreas críticas vinculadas a la actividad económica y proponer al Ejecutivo y al Congreso simplificaciones (fusión de textos, eliminación de duplicidades, detección de contradicciones). La evidencia académica muestra que avanzar en esta dirección puede generar ganancias de productividad/crecimiento relevantes (Loayza et al., 2005; Dawson and Citer, 2013).
 - **Crear una agencia permanente e independiente de evaluación *ex post* de programas.** La evaluación *ex post* de políticas y programas, vinculando su desempeño a la obtención de recursos, resulta fundamental para un uso adecuado de los fondos públicos y una correcta orientación al ciudadano. Naturalmente, no es deseable que la evaluación *ex post* quede en el seno del mismo organismo que financia y evalúa *ex ante*, ni tampoco en aquél que diseña la política. En esa línea, tal cual ha

sido planteado en el pasado (Ferreiro y Silva 2009; Ferreiro 2013), proponemos la creación de una Agencia de Calidad de Políticas Públicas independiente, cuyos miembros sean nombrados por ADP y ratificados por el Senado y con cargos cuya duración esté desfasada del ciclo político. Esta agencia producirá informes trimestrales y reportará directamente al Congreso.

- **Reformas en la Gestión y Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.** Con el acceso de Chile a la OCDE, el país dio un paso importante en pos de la mejor gestión de Codelco, dotándola de un gobierno corporativo profesional, regida en múltiples aspectos por la Ley de Sociedades Anónimas y con un foco en la gestión y la maximización de valor. Es necesario continuar en esa senda y replicar este esquema en el resto de las empresas públicas. En particular, terminar con la presencia de ministros en los directorios (Enap y Enami), y asegurar que los restantes directores sean seleccionados en base a criterios de mérito en función de probadas capacidades profesionales y evitando conflictos de interés. El mismo criterio debe aplicar para la selección de los ejecutivos principales de las empresas públicas. Los directores de empresas públicas debieran ser nombrados por ADP y en períodos que se traslapen con los ciclos presidenciales. A su vez, es indispensable definir claramente los objetivos de estas compañías, separando claramente la función empresarial y de maximización de valor de un eventual rol social que debiera justificarse en su propio mérito y ser abordado de forma separada a través de subsidios directos que decida el Congreso. La confusión de roles en esta materia diluye las responsabilidades y compromete la buena gestión de las empresas públicas.

3. Grandes Proyectos e Infraestructura

La infraestructura es un insumo crucial para el crecimiento económico y es uno de los aportes insustituibles del Estado a este logro. Hoy el Ministerio de Obras Públicas planifica, gestiona y desarrolla todas las necesidades de infraestructura de Chile, usando en algunos casos inversión pública directa y, en otros casos, concesiones a empresas privadas.

I. El déficit de infraestructura

No existe crecimiento sostenido sin el desarrollo de grandes proyectos y obras de infraestructura. De acuerdo al Foro Mundial de Competitividad, Chile se ha rezagado notablemente entre el 2006 y el 2016, en todos los rubros que componen la infraestructura. A su vez, estudios realizados por diversos autores y recopilados en un volumen publicado por la Cámara Chilena de la Construcción (2016) ha identificado que las necesidades de inversión en infraestructura de Chile para los años 2016-2020 alcanzan a unos US\$ 75 mil millones (alrededor de un 30% del PIB) y que para el periodo 2020-2025 se requieren otros US\$ 150 mil millones.

El déficit de infraestructura es, como se ve, cuantioso y constituye un freno importante para el crecimiento del país. Es importante, sin embargo, dejar claro que nuestras propuestas para dar un impulso decidido a la infraestructura en Chile no tienen como objetivo primordial reactivar la economía en el corto plazo –no creemos que esto sea posible dado los rezagos entre el diseño y la ejecución de cada obra—sino para aumentar la productividad del país y asegurar un crecimiento sostenible más dinámico.

A diferencia de los proyectos de inversión privados, los grandes proyectos y la infraestructura exigen al gobierno y al Estado no sólo destinar una enorme cantidad de recursos sino además tener la capacidad de gestionar esos proyectos en las etapas de concepción, construcción, operación e incluso cierre de faenas. El Estado de Chile tiene serias deficiencias y graves limitaciones en ambos frentes y se requiere urgentemente enfrentar ambos desafíos.

Resulta necesario desarrollar una política nacional de infraestructura. El Consejo para las Políticas de Infraestructura (CPI, 2017) ha identificado los requerimientos para su elaboración, los cuales están en sintonía con la visión general de nuestras propuestas. Para impulsar la inversión en infraestructura se requiere diseñar una nueva institucionalidad que identifique y evalúe socialmente las obras de infraestructura necesarias en el corto, mediano y largo plazo; que sea capaz de hacer planes estratégicos y darles contenido con proyectos adecuados; y que mantenga la continuidad en el tiempo de los programas de inversión. Esta nueva institucionalidad requiere, en particular, contar un sector público que tenga la capacidad profesional y técnica para mejorar los actuales sistemas de información de modo que permitan el seguimiento continuo para la gestión y que entregue la retroalimentación necesaria sobre el proceso, de modo de asegurar las correcciones que se requieran para alcanzar los resultados.

Entre las medidas propuestas de desarrollo institucional que suscribimos están:

- Reforzar y profesionalizar los equipos técnicos y gerenciales de los ministerios que intervienen en la creación de planes, programas y proyectos de infraestructura, asegurando su continuidad y blindándolos de la interferencia política. Implementar nombramientos a través del sistema de Alta Dirección Pública en los niveles que sea pertinente.
- Fortalecer el rol estratégico del MOP: aunque concluir la tramitación legislativa de la Dirección General de Concesiones del MOP es un punto importante, los efectos reales sólo se harán ver si la actual oficina de Coordinación de Concesiones efectivamente se moderniza con el cambio de nombre y el aumento de personal.
- Exigir transparencia completa en la evaluación de los proyectos de infraestructura de manera que sean efectivamente auditables, incluyendo no solo la concesión inicial de cada obra sino principalmente las modificaciones y extensiones del contrato original, donde en la actualidad hay espacio para el lobby, la captura y la corrupción. De acuerdo a Engel et al. (2009) las renegociaciones y extensiones de obras concesionadas sobrepasan el 30% del valor inicial de las obras.
- Iniciar una discusión para que el Ministerio de Hacienda separe las decisiones de inversión en infraestructura pública de las de administración del gasto corriente y desarrolle propuestas de financiamiento público de largo plazo y no de ejecuciones anuales.
- Desarrollar un Plan Nacional de Infraestructura Pública que dé lineamientos para generar un marco de referencia que oriente las iniciativas de inversión privadas; identifique propuestas de financiamiento público de largo plazo; permita una participación efectiva pero no conflictiva de organismos ciudadanos y ambientales; y separe de manera efectiva las áreas de planificación estratégica, construcción y operación de las obras de infraestructura, de modo que exista una posibilidad real de hacer evaluaciones objetivas de las mismas.

En segundo lugar, está el tema de financiamiento de las futuras obras de infraestructura. Resulta evidente que los montos involucrados están más allá del alcance del Estado o, peor aún, que sólo pueden conseguirse mediante un aumento insostenible de la ya abultada deuda pública. Se necesita dar un impulso a la participación privada en la inversión en infraestructura.

La experiencia chilena con la concesión de obras públicas es, sin duda alguna, extraordinariamente exitosa (MOP, 2016). La capacidad de gestión del sector privado chileno ha sido un aporte crucial para el desarrollo de infraestructura y es un activo que no debe ignorarse. Como en todo orden de cosas, hay experiencias negativas en las concesiones que invitan a revisar lo que se hace y corregir los defectos, pero en ningún caso a abandonar el sistema de concesiones. Entre las medidas propuestas por muchos especialistas, y que suscribimos en este documento, se pueden mencionar:

- Impulsar la participación del sector privado en el sistema de licitaciones en las áreas de construcción y gestión de las obras públicas, tanto en aquellas en las que los usuarios pagan por los servicios (puertos y aeropuertos, carreteras, etc.) como

aquellas que por sus características de servicio público no pueden ser cobradas (cárceles, escuelas, hospitales etc.)

- Modernizar el sistema de evaluación social de los proyectos de infraestructura con altos estándares de calidad, públicos y transparentes.
- Profundizar el Sistema de Concesiones y, en particular, mejorar la calidad de los contratos de concesiones para darles mayor capacidad de adaptación a medida que las circunstancias cambien, por ejemplo, incorporando cláusulas sobre nuevas inversiones, incorporación de nuevas tecnologías y fortalecer los mecanismos de resolución de controversias.
- Aumentar la transparencia en la gestión de obras concesionadas con mecanismos auditables rigurosos y sistemas modernos de información.

En la discusión se analizó también la propuesta del gobierno de crear un fondo de infraestructura (FI). Sin embargo, esta política recibió solo un apoyo minoritario. Claudio Agostini, Ignacio Briones, Verónica Mies y José Miguel Sánchez manifestaron su escepticismo sobre el FI y su real alcance en la materialización de nueva infraestructura, así como su oposición a que, a través de un fondo de esta naturaleza, se reserve para un uso específico (infraestructura) una cierta cantidad de recursos que entrarán a los ingresos generales de la nación. Estos miembros de la comisión consideran que las prioridades de gasto son resorte de los gobiernos y de la discusión parlamentaria.⁷

II. Grandes Proyectos de Inversión y Evaluación Ambiental

El crecimiento en Chile pasa por la realización de grandes proyectos de infraestructura, generación eléctrica, mineros, puertos, basurales, y cárceles, entre otros. Existe, sin embargo, una creciente resistencia de las comunidades locales a la instalación en sus respectivos territorios de este tipo de proyectos. Adicionalmente, estos grandes proyectos exigen definiciones al gobierno y al Estado respecto de las condiciones técnicas y económicas para su ejecución. Por ejemplo, ¿Dónde emplazar estos proyectos? ¿Cuáles estándares medioambientales les son aplicables? ¿Cómo dar debida participación a las comunidades locales?

⁷ Por su parte, Guillermo Larraín y Manuel Agosín plantearon que el FI puede ser una propuesta interesante si es capaz de agregar valor al proceso de gestación y desarrollo de infraestructura productiva. Para ello sugieren fortalecer la separación de funciones de diseño, financiamiento, desarrollo y gestión de proyectos, de modo tal que el MOP retenga la definición de la política de inversiones en infraestructura, el FI sea un ente financiero y desarrollador de proyectos, y la DGC su contraparte técnica. Además, el FI debe desarrollar capacidades de financiamiento apropiadas para desarrollar obras no concesionables pre-aprobadas por el MOP, que cuenten con cálculos de rentabilidad social y completen la red de infraestructuras productivas del país y para gestionar ante las entidades del Estado los permisos que cada proyecto de infraestructura requiera. Finalmente, el FI debe cumplir altos estándares de gobierno corporativo, transparencia y rendición de cuentas y estar sometido al régimen de supervisión de cualquier empresa estatal más la de la futura Comisión para el Mercado Financiero cómo cualquier sociedad anónima.

Los proyectos de gran envergadura tienen una característica que los separan de los proyectos menores: más allá del beneficio privado, éstos frecuentemente generan grandes beneficios sociales a nivel nacional, pero pocos beneficios a nivel local y, muchas veces, costos. Una consecuencia de esto es que las comunidades locales perciben como una situación injusta el hecho que una porción mayoritaria de los beneficios vayan a parar a otros grupos de la sociedad y que los costos recaigan muchas veces solo sobre ellos. La experiencia indica que en Chile la regulación no es adecuada para evitar o manejar un eventual conflicto.

La normativa actual contempla instancias de participación local en los procesos de aprobación de los proyectos y mecanismos de compensación. Sin embargo, hay una tendencia creciente a judicializar los proyectos, aumentando la incertidumbre respecto a su realización, retrasándolos y eventualmente suspendiéndolos. Resulta evidente que, en ocasiones, hay grupos de interés que buscan lucrar mediante recursos para detener los proyectos de inversión.

En los países desarrollados estos procesos están mejor normados en cuanto a la participación ciudadana, la distribución de costos y beneficios de los proyectos y la certeza de sus plazos y procedimientos, incluyendo la instancia judicial: Suiza y Francia son dos buenos ejemplos.

Para poder resolver el nudo en el que se encuentra Chile en estos temas, se deben abordar distintos aspectos, de manera complementaria. Entre ellos se incluye:

- **Desarrollar una planificación integral del territorio, con participación responsable de la ciudadanía:** si el Estado no provee un conjunto de reglas que cautele balanceadamente el interés general y el interés local, los grandes proyectos se vuelven demasiado difíciles y en ocasiones inviables. Por ejemplo, el sistema de planificación de largo plazo del territorio de Suiza permite importantes instancias de participación ciudadana (plebiscitos) pero exige que, una vez aprobada una determinada estrategia, se pase a discutir los proyectos específicos para implementarla sin cuestionar la estrategia ya aprobada.
- **Aumentar la participación local en el diseño de los proyectos:** En Chile se ha avanzado en incorporar instancias de participación ciudadana en las etapas de evaluación de los proyectos, no obstante, las comunidades sienten que participan muy tarde, cuando ya es muy difícil poder incidir realmente en el diseño del proyecto. Esto hace que la discusión se vuelva dicotómica, con las comunidades a favor o en contra del proyecto. Es recomendable que haya mayor participación ciudadana en etapas tempranas de los grandes proyectos.
- **Mejorar la coordinación de las agencias públicas:** Las agencias públicas chilenas que se involucran a nivel regional y central en la evaluación de impacto ambiental (EIA) presentan gran cantidad de observaciones a los proyectos en forma descoordinada y, en ocasiones, inconsistentes. La EIA pierde claridad, efectividad y eficiencia. Se propone modificar la actual institucionalidad asignando a uno de los organismos públicos que participa en la EIA la responsabilidad de coordinar la acción gubernamental en la evaluación y tramitación del proyecto. Por ejemplo, si se trata de un gasoducto, sería Comisión Nacional de Energía.
- **Validación formal de interlocutores en la discusión de los proyectos:** una participación ciudadana efectiva requiere una normativa que establezca requisitos de seriedad para que las ONG puedan participar formalmente en las discusiones (por

ejemplo, deben acreditar antigüedad y transparencia en su financiamiento). Esta simple medida ha permitido que en otros países (p.e., Suiza) las ONG participantes tengan alta capacidad técnica y prestigio, en contraste con lo que a veces sucede en Chile, cuando se forman organizaciones para el exclusivo propósito de oponerse a un proyecto, sin tener claridad sobre sus objetivos o quien las financia.

- **Normar los procesos de negociación y evaluación:** cualquiera sea el mecanismo que se diseñe, se requiere que los procesos de negociación y evaluación de los grandes proyectos están bien normados, por ejemplo, en cuanto a sus plazos, actores, y compensaciones. El proceso debiera velar por una asignación equilibrada de costos y beneficios locales de los proyectos, así como una determinación razonable y justa de las compensaciones, las que deben guardar relación con los riesgos incurridos o los daños efectivamente causados.
- **Implementar un nuevo procedimiento de desarrollo de proyectos:** se propone una reforma integral de las actuales instancias de evaluación ambiental de grandes proyectos para mejorar tres debilidades graves del sistema actual y que listamos a continuación.

A) Aumentar la legitimidad de los proyectos

El interés del Estado debe manifestarse ex ante. Para ello, los Ministerios en cuyas áreas existan necesidades y/o haya un impacto significativo de grandes obras de inversión, pública o privada, deben desarrollar un plan estratégico que dé cuenta de los criterios que a priori considera que son los más relevantes. Por ejemplo,

- Medioambiente debe tener una organización territorial que señale las áreas más delicadas para el desarrollo de proyecto en las dimensiones de su incumbencia.
- Obras Públicas debe desarrollar y actualizar un diseño de largo plazo sobre necesidades de desarrollo de inversión pública en carreteras, ferrocarril, puertos, aeropuertos, etc...

Dichos planes que deben ser actualizados regularmente, deben ser presentados ante la Comisión correspondiente del Senado y ser aprobados por ésta con las consultas que corresponda a todas las partes involucradas.

Esto permite al plan tener un grado mayor de legitimidad democrática lo que contribuye a la estabilidad temporal de reglas, no obstante las actualizaciones que deberán ser implementadas de tanto en tanto.

B) Agilizar sosteniblemente el desarrollo de proyectos

Sujeto a las restricciones del punto anterior, se propone crear un Panel de Expertos Ambientales, cuyo rol consiste en:

- Hacer una evaluación integral de los proyectos que presenten los desarrolladores. En esta instancia deben comparecer las partes implicadas a hacer ver su punto de vista. La opinión del Panel autoriza al desarrollador a iniciar o no el proyecto ante las instancias gubernamentales. Los “grandes proyectos” deben necesariamente pasar por esta evaluación previa.

- Zanzar contiendas entre partes involucradas. La implementación práctica de un proyecto aprobado por el panel puede ser sujeto de controversias (errores, nuevas circunstancias, etc...). El Panel debe zanzar estas controversias en plazos breves.

Sus decisiones serían apelables ante los Tribunales Ambientales.

Cada proyecto tiene contrapartes y enfrenta grupos de interés. Para proteger a las partes genuinamente afectadas por un proyecto y evitar comportamientos oportunistas que dañan la confianza, las legislaciones avanzadas exigen un registro previo de contrapartes y grupos interesados. Tal registro, constituido previamente, debe incluir la razón que subyace al interés declarado (vecino, arqueólogo, defensor de la arquitectura, etc.)

Los grandes proyectos de inversión deben pasar por este mecanismo, pero los pequeños no necesariamente. Esto dependerá del desarrollador, porque cualquier controversia posterior deberá pasar en primera instancia por el Panel de Expertos.

C) Mejorar la resolución de controversias y compensaciones


Cualquier contraparte válida cuyos derechos no están siendo resguardados o que pueda probar que el desarrollo de un determinado proyecto no está cumpliendo con los estándares exigidos deberá quejarse ante el Panel de Expertos. Este deberá responder con celeridad.

La apelación podrá hacerla cualquier parte ante los Tribunales Ambientales.

Las compensaciones que determine el sistema nuevo deben evitar generar incentivos inconsistentes con los intereses declarados por los interesados.

4. Políticas de Desarrollo Productivo

Las políticas de desarrollo productivo podrían darle un nuevo impulso al alicaído crecimiento de la economía chilena. El crecimiento económico cayó desde 7,5% anual en 1985-1997 hasta menos de 2% desde 2013. Al mismo tiempo, la diversificación productiva se ha ralentizado significativamente. El número de nuevos productos exportados que superan el millón de dólares cayó de 13 por año en 1993-97 a 3 en 2008-12 (Lauterbach, 2015).

Esto no significa que adherimos a las consignas sobre este tema que han adquirido, por repetidas, una condición de semi-verdades. **Ellas incluyen: que los recursos naturales no pueden ser fuente de crecimiento y riqueza; que es necesario darle “valor agregado” a las exportaciones tradicionales; que es necesario “industrializar” el país. Esas no son sino eslóganes que en las condiciones del siglo XXI han quedado desacreditadas.** Pero sí es necesario que la economía diversifique sus ventajas comparativas con el objetivo de hacer que sus ingresos por exportaciones sean más resistentes frente a shocks internacionales (fundamentalmente, del precio del cobre) y para que sienten las bases de un crecimiento más dinámico y sustentable. Sin despreciar lo que el cobre pueda continuar aportando, es indispensable ir creando mayores fuentes de fortaleza en nuestra economía. 

En una buena parte, el futuro crecimiento de Chile se va a dar principalmente a través de la adaptación de productos y tecnologías conocidas en el mundo desarrollado, pero que no están presentes en el país. Hay dos motivos por los cuales este proceso requiere de un impulso por parte del Estado. El primero resulta de las externalidades de información: la búsqueda de información es costosa y, como dicha información no puede ser patentada, los esfuerzos de los pioneros serán prontamente copiados y no podrán beneficiarse de su inversión en ella. Segundo, existen fallas de coordinación. El surgimiento de nuevas industrias requiere de la coordinación de muchos actores, algunos de los cuales se encuentran en el sector privado y otros en el público. Esto no necesariamente ocurre espontáneamente como respuesta a las señales de mercado (Hausmann y Rodrik, 2003).

En los últimos 30 años, el Estado chileno ha reconocido la necesidad de intervenir mediante diversos programas horizontales realizados por CORFO, Sercotec, y SENCE, entre otros. Dichas intervenciones no han producido un gran legado, como reconoce honestamente el gobierno (CNID, 2017). Se han creado una enorme multiplicidad de programas de fomento empresarial y de innovación. Los actuales programas (Corfo, Sercotec, Conicyt, etc.) se enfocan en solucionar una enormidad de supuestas fallas de mercado, pero asignan muy pocos recursos, no priorizan, se usan poco y mal, y son muy costosos de administrar: los montos individuales involucrados son muy pequeños cuando se les compara con el enorme costo en burocracia que producen. Para poder hacer una política efectiva de desarrollo productivo, los recursos deben concentrarse en las carencias clave de la economía chilena.

Por otra parte, las condiciones para el éxito de las intervenciones –verticales u horizontales– de política son bastante estrictas. Como indica Rodrik (2004), una política de desarrollo productivo exitosa requiere que ella sea transparente, que exija resultados de quienes se benefician de ella, que los estímulos sean transitorios y que sean permanentemente evaluados.

Lo que se propone aquí es trascender la dicotomía horizontal-vertical poniendo el énfasis en políticas que, en lugar de escoger sectores, escojan características que la economía chilena requiere desarrollar, dejando al mercado la tarea de escoger sectores y empresas específicas. Estas políticas intermedias tienen varias características: (1) aunque limitan el ámbito de industrias que pueden postular, no escogen sectores sino grupos de ellos; (2) las empresas, e incluso los sectores específicos, se autoseleccionan; (3) los apoyos públicos son modestos, pero concentrados (no atomizados como sucede actualmente); (4) son otorgados por una sola vez, o dejan de operar una vez que se consigue el objetivo perseguido, o son discontinuados cuando la evidencia lleva a la conclusión que no están produciendo los resultados esperados; (5) las políticas son transparentes y evaluadas periódicamente por entes externos, y (6) los privados deben concurrir a los proyectos con recursos propios (Cheyre et al., 2016).



Las características que se promoverán deben ser objeto de discusión en instituciones mixtas público-privadas. Una ilustración de las características deseadas podrían ser: (1) productos y servicios nuevos para la exportación; (2) mercados nuevos para productos y servicios ya existentes; (3) tecnologías nuevas para lo que ya producimos y podríamos estar exportando a precios competitivos; y (4) inversiones extranjeras que nos acerquen a la exportación de bienes y servicios nuevos y nos inserten en las cadenas de valor del comercio internacional. Y, muy en particular, es importante examinar la vasta área de los servicios modernos, una fuente cada vez más importante de competitividad internacional.

La promoción de estas características puede ser abordada a través de la provisión de bienes públicos o a través de intervenciones de mercado. Desde luego, la primera vía es menos riesgosa que la segunda, ya que no involucra la entrega de subsidios. Algunos ejemplos de los bienes públicos que requeriría, digamos, el sector turismo son la construcción de infraestructura adecuada, la clasificación hotelera, la señalética en la infraestructura vial, la coordinación con instituciones de educación que formen capital humano para la industria del turismo, la promoción de la enseñanza prioritaria del inglés, entre otras lenguas.

Pero las intervenciones de mercado van a ser indispensables. Chile ya tiene algunas experiencias exitosas en este campo. Dos ejemplos son el llamado “reintegro simplificado” que rigió entre 1985 y 2003, que consistió en un pequeño subsidio a las exportaciones de partidas arancelarias que en el agregado no superaran los \$20 millones y que dejaban de otorgarse cuando ello ocurría. Otro es *InvestChile*, programa comenzado en CORFO en 2001 que consiste en subsidios por una sola vez a la instalación de empresas extranjeras en sectores de alta tecnología no existentes en el país. Con pocos recursos, este programa ha logrado atraer a más de un centenar de empresas en sectores de tecnología de la información, biotecnología y producción de equipos sofisticados.⁸ ¿Por qué no encontrar maneras de ampliar el programa a inversionistas nacionales, quizás en asociación con empresas que posean el *know-how*?

En resumen, un paquete de políticas de desarrollo productivo deseables con baja probabilidad de captura, debería reordenar y racionalizar la multiplicidad de programas alojados en Corfo, Sercotec o Conicyt, y potenciar los siguientes elementos:

- Fomentar la capacitación y la formación de capital humano para las industrias en las que el país ya cuenta con ventajas comparativas o podría desarrollarlas (agroindustria, minería, silvicultura, productos del mar, biotecnología).




⁸ Ver Agosin, Grau y Larraín (2009) y Agosin y Price (2010).

- Fomentar el diálogo público-privado con miras a identificar nuevas oportunidades y a remover obstáculos a su surgimiento (Devlin y Moguillansky, 2011).
- A partir de ahí, identificar *características deseables* que rayen la cancha pero dejan mucho espacio para la autoselección de sectores y de empresas específicas. Y entregar incentivos limitados en el tiempo para que industrias con esas características emerjan.
- Fomentar la profundización de los mercados financieros, promoviendo la expansión del segmento de capital de riesgo.
- Facilitar la creación de nuevas empresas y estudiar una exención temporal de ciertas regulaciones o procedimientos administrativos existentes. No se trata de eximirlos de tales requisitos, sino que de otorgarles un *waiver* temporal para empezar a operar mientras completan esos trámites.
- Considerando que el Estado cuenta con recursos limitados para la defensa de la fitosanidad del país (en particular ante emergencias, tales como la llegada de nuevas plagas cuarentenarias), se propone generar instituciones público-privadas que permitan incorporar recursos de ambos sectores para afrontar objetivos comunes.
- Avanzar en la utilización de medios electrónicos que reemplacen la documentación y presencia física en distintos trámites, para subsanar las actuales ineficiencias en el proceso de exportación de bienes debido a trámites que innecesariamente deben realizarse en forma presencial y a la enorme cantidad de documentación en papel.

Chile está en una etapa de su desarrollo en la cual el descubrimiento de nuevas tecnologías está empezando a jugar un papel cada vez más importante. Es por lo mismo que debemos reforzar la protección a la propiedad intelectual e industrial. Las patentes juegan un rol central en el proceso de innovación y aumento de la productividad (Mansfield, 1986). El volumen de patentes registradas en un país refleja no sólo la intensidad de la innovación sino también indica la calidad de las actividades de investigación, la colaboración entre las empresas y la especialización tecnológica de la economía.

La evidencia recolectada por Pinto et al. (2017) sugiere que, aunque ha habido un aumento en el número de patentes concedidas en los últimos años, Chile sigue muy rezagado frente a los países desarrollados. En parte esto se debe a los bajos niveles de inversión en I+D que alcanzan al 0,4% del PIB, frente a un promedio de 2,4% para los países de la OCDE. Sin embargo, incluso considerando lo reducido de la inversión en I+D el nivel de patentización es muy bajo con respecto de otras economías de América Latina (Argentina y Brasil). Algunas propuestas que podrían incentivar la innovación incluyen:

- Mejorar la eficiencia del INAPI, organismo que registra y otorga las patentes en Chile. Aunque la reforma de 2005 redujo sustancialmente el periodo de tramitación de una patente, aún toma casi cinco años en promedio para obtener una patente, desincentivando la invención y la inversión (en EEUU toma entre 12 y 24 meses). Más aún, solo el 17% de las patentes solicitadas entre 1989 y 2013 fueron concedidas, cifra muy baja en comparación con EEUU (60%), México o Brasil (50%).

- Impulsar un aumento de los niveles de patentización de las universidades chilenas, a través de fondos concursables para proyectos que lleven a patentar productos o procesos. 
- Impulsar fuertemente la transferencia tecnológica desde los países desarrollados, subsidiando la adopción de “*international best practices*” en las empresas nacionales. Este es un programa de bajo costo y altos retornos potenciales (Trees, 2012).
- Estudiar la posibilidad de exigir que todo proyecto de ley del ejecutivo sea acompañado de un informe que mida los posibles impactos de productividad del proyecto. Posiblemente, esto pueda ser realizado en conjunto con el Centro de Análisis Presupuestario propuesto en otra parte de este documento⁹.

⁹ En voto de minoría, Manuel Agosin y Guillermo Larraín recomiendan evaluar la propuesta del CNID (2017) para la creación de un mecanismo –el llamado impuesto Romer– que fomente la recaudación de recursos para dedicar a la innovación en la forma de un impuesto que sería recaudado por el Estado, pero luego puesto a disposición de los sectores económicos para que estos decidan el destino de los recursos. Es importante identificar el papel del Estado en este proceso, así como el costo en términos de burocracia de esta medida.

5. Políticas de Educación

Un componente esencial para el crecimiento sostenido es la mejoría en la educación y capacitación de la fuerza de trabajo. Esto incluye a tanto los que se preparan para entrar al mundo laboral, así como el re-entrenamiento de los adultos. Estudios hechos en Chile y el resto del mundo indican que los mayores beneficios para la sociedad del esfuerzo que realiza en educación se obtienen cuando éste se realiza en edad temprana: una mejor educación pre-escolar o parvularia permite que los niños tengan un mayor aprendizaje y un mejor rendimiento académico en educación básica primero, y en la educación media después.

Una mejor educación permite también que la fuerza de trabajo se adapte a los continuos cambios en el mercado laboral, en particular para el desafío en ciernes del reemplazo de labores mecánicas y repetitivas por máquinas inteligentes. El informe McKinsey (2017) indica que en Chile aproximadamente un 50% de las actividades en el comercio, 65% en la manufactura y 40% en el gobierno son potencialmente reemplazables por máquinas. El desafío de adaptabilidad para nuestra fuerza de trabajo es enorme.

Lograr una política educacional congruente es un desafío complejo. Actualmente, el Ministerio de Educación (Mineduc) trabaja con una lógica burocrática y sin responsables identificables que velen por la correcta articulación de los distintos componentes del sistema educacional. Los conflictos de interés son frecuentes y la captura política de distintos estamentos es evidente (Educación 2020, 2014).

Todo organismo de la administración pública debiera tener un mandato claro, un presupuesto acotado, y una evaluación continua, objetiva, y permanente, cosa que actualmente no se cumple. Tampoco se mantiene una adecuada separación entre la gestión y su evaluación, de modo que no sea el mismo individuo o entidad el que lleva a cabo la gestión y su evaluación.

Un elemento que podría dinamizar adecuadamente este sector es que la sociedad, a través del Mineduc, se impusiera metas explícitas de mediano y largo plazo de mejoramiento de la calidad y cobertura de educación, en vez de las vagas declaraciones de mejoramiento que se hacen con frecuencia. Por ejemplo, según datos de la OECD (2016c), en la actualidad los estudiantes chilenos de la prueba PISA (447puntos) se encuentran bastante por debajo del promedio de la OECD (494 puntos): un objetivo razonablemente exigente sería llegar al promedio en un plazo de 20 años.

Nuestras propuestas, basadas en la evidencia nacional e internacional, buscan superar algunas de las muchas limitaciones de la educación en Chile, en particular aquella con financiamiento público.

1. Educación Parvularia: Cobertura y Calidad

La evidencia disponible muestra que las diferencias en el desarrollo de los niños comienzan al año y medio de vida, y que asistir a una educación parvularia de calidad a partir de los dos o tres años logra reducir esas diferencias (Shonkoff y Phillips, 2000; Heckman, 2004). Actualmente, la cobertura es de 33% para niños entre 2 y 3 años; 51% para los de 3 y 4 años y

90% para los de 4 y 5 años. Respecto de la calidad de este tipo de educación, resultados de la Prueba Inicia sugieren que muchas educadoras de párvulos carecen de las competencias suficientes para asegurar una educación preescolar efectiva.

Recomendaciones y propuestas:

- Proponer un plan concreto de aumento de cobertura de Educación Parvularia para los niños a partir de los dos años de edad.
- Extender la subvención escolar a nivel parvulario (niños entre 2 y 4 años), donde el financiamiento es insuficiente.
- Actualmente los organismos privados sin fines de lucro pueden recibir fondos públicos a través de transferencias que la JUNJI otorga para la provisión de educación parvularia a niños en situación de pobreza. Incluir proveedores privados y con un sistema de financiamiento específico para zonas vulnerables.
- Crear un sistema de aseguramiento de la calidad para la educación parvularia. Se requieren acuerdos y consensos para implementar un sistema que sea conocido y validado por los distintos actores involucrados en educación parvularia.
- Hacer un programa nacional de difusión de los beneficios de la educación parvularia.

Dos instituciones son las encargadas de entregar la educación temprana pública en nuestro país: JUNJI y Fundación Integra. Sin embargo, éstas mezclan funciones de diseño de políticas, provisión y supervisión de la educación.¹⁰ Se proponen las siguientes recomendaciones:

- Separar las funciones de diseño de políticas, provisión y supervisión de la educación en distintos organismos o responsables.
- Articular políticas educacionales con políticas de temprana infancia que incluya educación de los padres, en temas tales como políticas de apego o disminución del nivel de stress de los niños y que incluya el involucramiento de los padres en la educación de los niños.
- Acabar paulatinamente con la JUNJI, Integra y los subsidios vía transferencia fiscal y crear un solo organismo que garantice el acceso de los infantes a la educación a través de leyes, apoyo y financiamiento de nuevos jardines infantiles. Se propone hacer experiencias piloto para probar modelos alternativos o, por ejemplo, generar zonas macro independientes para ese organismo que permita el benchmarking y la descentralización.

¹⁰ Los antecedentes recogidos por la Prueba Inicia y la Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia sugieren que estos programas han sido deficientes. A esto se agrega una división de educación preescolar del Mineduc que funciona de modo paralelo a estas instancias y que se relaciona con el hecho de que la educación escolar ha crecido, al menos parcialmente, hacia el ámbito preescolar.

2. Educación Pública Escolar: Mejoras en la Gestión y Responsabilidad Social

La *gestión directiva y administrativa*, es decir, el correcto manejo de los recursos del sistema educacional, es crucial para el éxito de cualquier reforma educacional, sin embargo, no ha formado parte central del debate de la educación en Chile. Entre las medidas propuestas están:

- Mejorar los niveles de profesionalización de los directores de los distintos estamentos educacionales, para tener buenos administradores y mejores líderes pedagógicos. Diferenciar labores del director respecto del director ejecutivo. La evidencia indica que después de la influencia del docente en el aula, el liderazgo del director es el segundo factor más importante en la eficacia escolar (Leithwood et al., 2004).
- Disminuir la excesiva centralización del modelo educacional. Actualmente, el centro del modelo está en la Dirección de Educación Pública del Mineduc, que corresponde al nivel superior de la pirámide. El resto de los niveles inferiores están en función de este nivel central. **Se propone poner el centro del modelo en los establecimientos escolares, entregándoles todas las atribuciones necesarias a los directores de escuelas para poder liderar sus proyectos educativos y poder responder de forma oportuna a las demandas de su comunidad.**
- Eliminar la rigidez contractual y salarial de los profesores. Aunque la Ley de Carrera Docente aprobada en el 2016 provee perspectivas profesionales para los profesores, la rigidez contractual y salarial que impone el Estatuto Docente no premia a los mejores docentes, deprime los salarios de los profesores jóvenes, e imposibilita que los directores puedan contratar a los mejores pedagogos. El voto de mayoría de esta comisión es proponer que los profesores nuevos sean contratados bajo el nuevo Código Laboral y que se ofrezca el traslado voluntario para los profesores más antiguos.¹¹
- Reducir y simplificar los más de 1.800 procedimientos burocráticos con los que el Mineduc agobia a las escuelas (Educación 2020, 2017) y que redundan en que un tercio del tiempo de los directivos de las escuelas se malgastan lidiando con normas, informes, rendiciones, inspecciones, multas y sanciones (Murillo y Román, 2013).
- Eliminar la notoria duplicidad de funciones entre los distintos estamentos del Mineduc, elemento que se agrava porque no están claras las responsabilidades de los distintos actores y la gestión es deficiente. Se propone alivianar la estructura administrativa del ministerio y usar los recursos que se liberen para potenciar la Agencia de la Calidad y direcciones educacionales intermedias.
- Avanzar hacia una regulación prudencial. El sistema educacional se ha ido expandiendo y su regulación es cada vez más compleja y burocrática. Los actuales mecanismos de control son punitivos, costosos y lentos de operar. La experiencia indica que se debe

¹¹ Voto de minoría: Guillermo Larraín considera que los servicios educacionales, en particular los escolares, requieren de parte de los profesores una especial dedicación y compromiso que son mejor logrados con mecanismos que fomenten la estabilidad laboral y la evaluación de desempeño.

avanzar hacia una regulación basada en criterios prudenciales que son más efectivos, menos costosos, menos arbitrarios y más transparentes.

La *información oportuna y veraz* es fundamental para que padres y alumnos tomen las mejores decisiones respecto del tipo de educación que elijan. Las familias más vulnerables son las que peor acceso tienen a la información. Se ha producido un progresivo deterioro en la información que se les entrega: en vez de informar, la tendencia es a no dar resultados. Un ejemplo de esto es el SIMCE al considerarse que tiende a reducir el concepto de calidad en torno a los logros académicos de los estudiantes (Agencia de Calidad de la Educación, 2017). Al respecto, se propone:

- Mejorar la información de los padres y alumnos mediante el desarrollo una encuesta continua (corta, 15 preguntas) que los padres puedan responder online/papel respecto de la calidad de la educación de sus hijos en escuelas primarias y secundarias.
- Generar cartillas informativas con las distintas dimensiones de la calidad de la educación que ayuden a los padres a escoger mejor las escuelas (Gallego et. al., 2008). La recolección y divulgación de la información debiera recaer en la Agencia de la Calidad de la Educación.

3. Educación Media Técnico-Profesional, Educación Técnico-Profesional y Capacitación: Mejores Oportunidades Laborales

La educación media técnico-profesional congrega actualmente cerca del 45 por ciento de los alumnos de tercero y cuarto de enseñanza media de Chile, cifra que es similar a los países de la OECD (OECD, 2016). Por otra parte, en la educación terciaria, los Institutos Profesionales (IPs) concentran cerca del 33% de la matrícula y los Centros de Formación Técnica (CFTs), un 12% (CNED, 2016). Aunque la educación Técnico-Profesional ha estado relativamente ausente del debate educacional, hay bastante espacio para hacer mejoras tanto en la calidad de este tipo de educación como en la inserción laboral de los jóvenes. Se propone:

- Reasignar una parte significativa de los recursos públicos destinados actualmente a la educación universitaria hacia los CFT e IP, sobre la base de criterios de calidad de educación y rendimiento de los alumnos beneficiarios. Actualmente, los IP y los CFT reciben respectivamente cerca del 11% y 5% del financiamiento fiscal total a estudiantes de la educación superior.
- Fortalecer el sistema de Educación Dual, de modo que parte de la educación de los jóvenes de EMTP se realice en la empresa. Esto permite generar aquellas competencias ✓ que son valoradas especialmente al comienzo de la vida laboral, reduciendo el costo de buscar empleo para los que comienzan su vida laboral.
- Flexibilizar el currículo de educación media. El currículo de educación media está orientado a que los alumnos sigan estudios universitarios. Se podría permitir que, durante sus estudios secundarios, los jóvenes que lo deseen puedan tomar cursos en CFT en forma de *educación avanzada*, que luego les sean reconocidos como válidos para obtener un título o certificación. Otra alternativa es permitir que los estudiantes puedan ingresar a los CFT a partir de tercero medio.

- Flexibilizar el currículo de la educación media técnico profesional (EMTP), fomentando una mayor interacción con la empresa en la definición del mismo.

4. Educación superior: Financiamiento y Gobernabilidad

La formación de profesionales y científicos de alto nivel es crucial para incentivar de manera sostenible la innovación, la adopción de tecnología, los aumentos de productividad y el crecimiento económico. Lamentablemente, el financiamiento universitario –y en particular, la gratuidad—ha dominado la discusión sobre las políticas de educación en Chile, en detrimento de otras áreas que son tanto o más importantes como son la calidad, la focalización, la modernización institucional y la evaluación de resultados.


Los estudios indican que, en términos de desarrollo personal, reducción del conflicto social, crecimiento económico y bienestar, los fondos disponibles debieran ser asignados prioritariamente a la educación preescolar y primaria (Heckman and Klenow, 1997). Por otro lado, la educación media técnico-profesional y técnico-profesional educa más alumnos que todo el sistema universitario, pero recibe la décima parte de los recursos de las universidades (Educación 2020, 2015). Por supuesto, a nivel universitario, debe haber créditos para aquellos que no tienen recursos y también parece razonable que existan becas en las situaciones de mayor carencia o durante la vida laboral cuando los ingresos de las personas no son suficientes para pagar los créditos. Evidencia reciente para Chile indica que no hay restricciones de recursos entre aquellos que podrían haber sido aceptados en las universidades y no postularon (Rojas et al, 2016) lo que pone en entredicho la afirmación popular que estudiantes competentes no puedan estudiar en Chile principalmente por razones económicas.

En materia de financiamiento a la educación superior, además, es un error conceptual confundir la vulnerabilidad socioeconómica del estudiante con la del egresado. En términos generales, los egresados tienen niveles de vulnerabilidad sustancialmente menores y poseen niveles de renta promedio tres veces mayores que los de un egresado con educación media.

- Desde este punto de vista la gratuidad no es el mecanismo de financiamiento adecuado. Es por ello que el voto de mayoría de esta comisión es eliminar el sistema de gratuidad actualmente en operación y reemplazarlo por un sistema de becas y créditos contingentes al ingreso para los más vulnerables.¹²
- Se propone modificar el manejo de la educación universitaria en tres dimensiones:
 - Abrir el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) a la participación de todas las universidades chilenas –de propiedad pública o privada— que tengan un mínimo nivel de acreditación institucional y excluyendo a las que no las tienen, sean públicas o privadas. De esta manera, se evitaría que se produzca una diferenciación artificial y contraproducente entre ellas, desincentivando el lobby individual y el

¹² Voto de minoría: Guillermo Larraín sugiere mantener el sistema de gratuidad en sus actuales niveles y con su actual estructura.

conflicto, de modo que el CRUCH se convierta en un elemento dinamizador del desarrollo de la educación superior y de su calidad.¹³

- Desarrollar una política de asignación de fondos más equilibrada entre universidades, IP y CFT. Los aportes (basales) entre instituciones deben ser hechos sobre la base de criterios que revelen la contribución de las instituciones a la provisión de bienes públicos y a la formación de capital humano y no por criterios históricos. Un ejemplo a seguir es el modelo alemán de financiamiento de la educación superior que complementa los aportes basales con un mecanismo para asignar recursos en forma competitiva o a través de proyectos sujetos a rendición de cuentas (Hartwig, 2006).
- Evitar la asignación presupuestaria anual de fondos públicos (un área de fácil politización) y asignar el financiamiento por un número fijo de años al cabo de los cuales se evalúa a las instituciones por la productividad lograda. 
- Se proponen también medidas para hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y privados:
 - Acortar el largo de las carreras universitarias, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea, (3 a 4 años para el pregrado y 2 para el magister), lo que reduce adicionalmente el costo financiero para el Estado. ✓
 - Permitir que se otorguen certificados intermedios con dos años de estudios superiores. ✓

¹³ Voto de minoría: Claudio Agostini e Ignacio Briones reconocen que, si bien disminuir las barreras a la entrada al CRUCH a través de criterios objetivables de calidad en lugar de simples razones históricas es un avance, plantean que su primer mejor es eliminar al CRUCH por cuanto se trata de un grupo incumbente que, de facto, tienen incidencia en la definición de las reglas del juego que afectan a instituciones que están fuera.

6. Políticas Laborales

La tasa de desempleo en Chile se ha mantenido relativamente baja a pesar del bajo crecimiento económico de los últimos cuatro años. Este fenómeno esconde sin embargo varios elementos importantes: (a) si bien la participación masculina es cercana al promedio de la OCDE, la tasa de participación femenina es significativamente inferior, (b) existe un alto nivel de empleo por cuenta propia (mientras en la OCDE es inferior al 15% del empleo total, en Chile supera el 26%), y (c) existe una alta rotación entre el empleo dependiente formal, el independiente formal y el empleo informal.

La creciente incorporación de la mujer al mercado laboral formal tiene un impacto positivo tanto en los ingresos de las familias como en el crecimiento económico. Más abajo ofrecemos propuestas para potenciar este fenómeno, en sí bastante autónomo.

El trabajo independiente y la alta rotación, sin embargo, son cruciales pues afectan negativamente la productividad laboral por distintas vías. Por un lado, los trabajadores independientes (25% del total) tienen poco acceso a capital, escasa formación empresarial y carecen de capacitación apropiada por lo que se concentra en sectores primarios de baja productividad. Por otro lado, la alta rotación hace que los trabajadores dependientes tiendan a capacitarse muy poco en aquellas tareas de mayor productividad que son específicas a la empresa (porque pronto no estarán ahí). Los empleadores tampoco ven grandes razones para capacitar a nadie si se van a ir en corto tiempo. Se genera así un círculo vicioso: al tener poca capacitación, los empleos son más precarios y poco productivos, lo que refuerza la rotación.

Adicionalmente, la productividad laboral media de Chile es la mitad de la de los países OCDE o un 40% de la de un norteamericano. En parte, esto se debe a un severo problema en la educación y competencias de la fuerza laboral: la prueba PIAAC (OCDE, 2016b) que mide las competencias de la población adulta, indica que en Chile más del 50% de la población adulta no alcanza las competencias más elementales en comprensión lectora, numérica y digital (nivel 1 de 5) y sólo un 2% está en los niveles más avanzados (niveles 4 y 5). Incluso las competencias promedio de un chileno con educación superior equivalen a las de un trabajador con educación media de la OCDE. Lo anterior solo viene a confirmar que Chile tiene un tremendo desafío a nivel de su formación escolar, como se discute en el capítulo 5.

Si la situación coyuntural del mercado laboral no es del todo desfavorable, su perspectiva es más sombría como resultado de cambios tecnológicos, demográficos y sociales que impactan de manera significativa tanto el mercado del trabajo como la forma en la que tendríamos que preparar a nuestros niños y jóvenes para que puedan desempeñarse con éxito en el futuro.

El desarrollo de la robótica y la inteligencia artificial pueden impactar el tipo de trabajo y la forma en que éste se organiza, no sólo en Chile sino en todo el mundo. Se estima que 47% de los trabajadores en EE.UU se desempeñan en trabajos con un alto riesgo de desaparecer como resultado de la automatización (Frey y Osborne, 2013). Igualmente, podría desaparecer un 35% de los puestos de trabajo en Gran Bretaña y 49% en Japón (The Economist, 2017). Es difícil predecir qué efecto podría tener la robótica en Chile, pero en cualquier caso no será marginal. Por otro lado, este mismo proceso crea nuevos empleos más productivos. De hecho, los trabajos y ocupaciones que tienen mayor demanda en la actualidad, ni siquiera existían hace 10 años. Más importante aún, de acuerdo a un informe del Departamento del Trabajo (1999) de Estados Unidos, un 65% de los niños que están entrando hoy a la educación básica,

cuando terminen su educación encontrarán empleo en trabajos que hoy día no existen. La organización del trabajo cambiará, siendo cada vez más común el trabajo remoto, on-demand, temporal, contingente, parcial, y otras formas que requieren de un mercado del trabajo que sean capaces de acomodarlas. La historia enseña que la tecnología termina por imponer sus términos y lo que corresponde es acomodar las instituciones laborales para que este progreso beneficie a todos.

Los cambios demográficos y sociales también están impactando el mercado laboral. Por un lado, el aumento en la esperanza de vida hace que las personas quieran o necesiten trabajar más allá de los 65 años (por razones de bienestar como para financiar un mayor número de años de retiro). Por otro lado, la creciente participación de la mujer también plantea el desafío de acomodar este talento y permitirle participar y desarrollarse de buena forma.

Estas tendencias plantean el desafío de pensar en las regulaciones del mercado del trabajo de forma que éstas permitan que las personas puedan desarrollarse íntegramente invirtiendo en capital humano y siendo agentes activos en el mercado del trabajo, adaptándose a las necesidades del mercado conforme sus talentos, etapas del ciclo de vida, preferencias y características propias.

Como lo dijera el presidente del Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, creada por la presidenta Bachelet en su primer periodo, al entregar su informe de mayoría: *“La mejor política social consiste en que cada persona tenga un empleo, y que este proporcione un ingreso que permita cubrir un nivel de vida satisfactorio”, y “el propósito central es inducir e incentivar a las personas a capacitarse, buscar empleo y trabajar; este nuevo foco sustituye los problemas de dependencia y asistencialismo de las políticas sociales del siglo XX, poniendo los acentos en la autoestima y la auto sustentación”* (Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, 2008).

Las reformas laborales recientemente aprobadas, así como el antiguo Código del Trabajo, fueron hechas pensando en trabajadores con empleos tradicionales, permanentes y de jornada completa y no se hacen cargo de las nuevas realidades del mercado laboral y menos aún de los desafíos que se avecinan. Posiblemente, sus resultados sean bastante distintos a lo planteado más arriba por el Consejo.

El énfasis de la nueva ley laboral está en el fortalecimiento de los sindicatos, en el fortalecimiento de la huelga como instrumento de presión y en la extensión de la negociación inter empresa. Su principal problema es que exacerba la conflictividad en las relaciones laborales y la negociación queda circunscrita principalmente a la determinación del bono de término de conflicto. En efecto, con la reciente reforma laboral el ámbito de lo negociable quedó excesivamente restringido en la negociación reglada y las respuestas a los desafíos que enfrentará el mercado del trabajo no son parte de la negociación, en particular respecto de las diferentes modalidades y extensión de las jornadas laborales.¹⁴ La falta de regulación del bono por término de conflicto hace que la atención se centre en dicho bono en menoscabo de las mejoras de la productividad laboral.

¹⁴ Un caso claro de este problema ocurre en el sector agrícola: la exportación de productos perecibles requiere que no se rompa la cadena desde el huerto hasta el puerto. Esta actividad está sujeta a numerosas situaciones fuera del control de la empresa (ejemplo, clima y plagas) por lo que se requiere extender las labores por tiempos limitados. En la medida que este tipo de contratos no se puedan realizar, las empresas tenderán a subcontratar más de lo óptimo en períodos de necesidad.

El nuevo procedimiento reglado de negociación colectiva no da debida importancia al aspecto colaborativo y de dependencia mutua entre las partes. Las políticas que se desprenden de una visión colaborativa e interdependiente de las relaciones labores son bien distintas a las que se ha tratado de legislar. Éstas podrían incluir desde la participación en las utilidades para los trabajadores y mejores seguros de desempleo, hasta programas de capacitación y reubicación para los trabajadores desplazados por el progreso técnico o por la obsolescencia de industrias existentes.¹⁵

Nos preocupa que la reforma pueda alterar de manera negativa el dinamismo en la generación de empleos de nuestra economía. También nos preocupa la ausencia de prioridades para impulsar decididamente la inversión en capacitación y para aumentar el capital humano de los trabajadores, y de políticas de inserción laboral de los grupos más desventajados.

Hacemos un llamado a maximizar los esfuerzos por mejorar las relaciones laborales en Chile de manera que todos los involucrados acepten la realidad: la prosperidad de las empresas y de sus trabajadores se construye en conjunto. Sentimos preocupación por el bajo grado de diálogo social en Chile. Una prueba de ello es que, aunque en el proceso de negociación *no reglada* haya mayores ámbitos de temas a negociar, éste se usa muy poco. Debemos transformar a nuestro mercado laboral en una fuente de mayor productividad y eso involucra a todos.

Propuestas


Al momento de hacer propuestas se debe tener presente que las regulaciones laborales hay que mirarlas en un sentido integral. Se requiere crear un mercado laboral dinámico y competitivo que funcione de mejor manera en una perspectiva de mediano y largo plazo, sin perder de vista que el objetivo final de la regulación laboral es que trabajadores y empresa tengan un poder relativo de negociación equilibrado. En consecuencia, las propuestas deben ser evaluadas en forma conjunta de modo de poder entender (y ojalá cuantificar) los verdaderos efectos que éstas tienen sobre el mercado laboral. De manera creciente, los trabajadores quieren un mercado del trabajo que les permita poder adaptarse mejor a él y, al mismo tiempo, poder mantener una cierta seguridad de ingresos para él y su familia a través de todo su ciclo de vida.

1. Reformar el sistema de Indemnización por despido

Proponemos cambiar la actual indemnización por despido de un mes por año con un tope de once meses por una indemnización a todo evento con un tope de cinco meses para todos los nuevos trabajadores contratados y para aquellos trabajadores con contrato vigente que voluntariamente deseen cambiarse. En términos prácticos, la indemnización es una suerte de ahorro forzoso del trabajador. El hecho que ese ahorro sólo sea recuperable cuando es despedido, limita la movilidad del trabajador por decisión propia y atenta contra el mejor



¹⁵ Algan y Cahuc (2007) indican que el éxito económico de los países nórdicos o de Alemania se debe en buena parte a que hay un intenso diálogo social cuyos equilibrios de poder negociador permiten que muchos problemas del mercado laboral no requieran intervenciones del Estado porque encuentran una solución adecuada al nivel de la empresa.


funcionamiento del mercado laboral. A su vez, un empleador puede verse desincentivado a despedir a un trabajador, aunque sea conveniente hacerlo, por razones de liquidez.

El esquema a todo evento propuesto, junto con la reducción en el tope de la indemnización se debe complementar con un mejoramiento en el funcionamiento del seguro de cesantía. La propuesta es que el beneficio de la indemnización se devengue proporcionalmente al tiempo que el trabajador permanece en la empresa a razón de un mes por año con un tope de cinco meses, en lugar de un mes por año desde el mes doce. La interacción con el seguro de desempleo sería de forma que cuando se acaba el derecho de la indemnización (con un tope de 5 meses pero que puede ser menos si el trabajador estuvo menos de 5 años en el trabajo), empieza a girar del seguro. Esto logra crear un sistema de protección al trabajador cesante significativamente más poderoso que el existente en la actualidad mejorando de manera sustancial el funcionamiento del mercado del trabajo. 




2. Educación técnico-profesional y capacitación: mejores oportunidades laborales

La educación media técnico-profesional (EMTP) congrega actualmente cerca del 45 por ciento de los alumnos de tercero y cuarto de enseñanza media de Chile, cifra que es similar a los países de la OECD (OECD, 2016a). Aunque ha estado relativamente ausente del debate educacional, hay bastante espacio para hacer mejoras tanto en la calidad de este tipo de educación como en la inserción laboral de los jóvenes. Se propone:


- Reasignar una parte significativa de los recursos públicos destinados actualmente a la educación universitaria hacia los centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP), sobre la base de criterios de calidad de educación y rendimiento de los alumnos beneficiarios.
- Fortalecer el sistema de Educación Dual, de modo que parte de la educación de los jóvenes se realice en la empresa. Esto permite generar aquellas competencias que son valoradas especialmente al comienzo de la vida laboral, reduciendo el costo de buscar empleo para los que comienzan su vida laboral. 
- Flexibilizar el currículo de educación media. El currículo de educación media está orientado a que los alumnos sigan estudios universitarios. Se podría permitir que, durante sus estudios secundarios, los jóvenes que lo deseen puedan tomar cursos en CFT en forma de *educación avanzada*, que luego les sean reconocidos como válidos para obtener un título o certificación. Otra alternativa es permitir que los estudiantes puedan ingresar a los CFT a partir de tercero medio. 

Hay cerca de cinco millones de personas en la fuerza de trabajo que no han terminado la enseñanza media. El actual sistema estatal de capacitación, radicado en el SENCE, no funciona correctamente, porque está **capturado por las OTECS y OTICS**; el tipo de capacitación que se ofrece es muy general y poco específica. Se propone:¹⁶ 

¹⁶ Buena parte de estas propuestas se encuentran en Larrañaga et al. (2014) y también están recogidas en el Proyecto de Ley ingresado en enero de 2014.

- Permitir y fomentar que las personas que no han completado la enseñanza media, puedan escoger una salida técnico profesional. Esto puede ser mucho más útil que una salida tradicional de enseñanza media. Incentivar este camino a la vez que avanzar en la certificación de competencias generaría valor al egreso de estos estudiantes.
- Reformar drásticamente el actual SENCE para transformarla en una agencia moderna de formación continua, cuyas autoridades sean nombradas por ADP y que sea evaluada externamente.
- Exigir certificación y rendición de cuentas de las OTECs, poniendo el foco en el aseguramiento de la calidad basado en productos en lugar de procesos.
- Reemplazar la actual franquicia tributaria de capacitación, que está muy mal focalizada, orientándola hacia los trabajadores que más la necesitan y generar mecanismos de financiamiento a los que pueda presentarse tanto las empresas como trabajadores interesados. A diferencia del crédito tributario existente actualmente en la franquicia de capacitación, el nuevo esquema propuesto debe considerar un copago relevante por parte de los interesados de forma tal de incentivar la selección de programas de capacitación que realmente agreguen valor. 
- Revisar la organización industrial del funcionamiento de los cursos de capacitación para corregir distorsiones e introducir otras mejoras. En esa línea, fortalecer los Consejos de Competencias Sectoriales y recursos vinculados a sus programas. 
- Fijar estándares para los cursos de capacitación y establecer mecanismos de evaluación permanente.
- Permitir y fomentar que las personas que no han completado la enseñanza media, puedan escoger una salida técnico profesional. Esto puede ser mucho más útil que una salida tradicional de enseñanza media. Incentivar este camino a la vez que avanzar en la certificación de competencias generaría valor al egreso de estos estudiantes.
- Otorgar reconocimiento del Estado a la educación de oficios y ampliar la certificación de competencias, por ejemplo, expandiendo el Programa Chile Valora. 

3. Fortalecer las políticas para incentivar la participación laboral femenina.

Aumentar la participación laboral femenina tiene el círculo virtuoso de generar, ingresos para la familia y contribuir al empleo y al crecimiento. Para ello se debe avanzar en la implementación de políticas que faciliten la participación de la mujer en el mercado del trabajo, tales como ofrecer alternativas de calidad para el cuidado de los niños en edad de asistir a salas cunas y en etapa preescolar. 

4. Permitir el reemplazo interno durante la huelga.

Mientras en la gran mayoría de los países OCDE se prohíbe el reemplazo con trabajadores externos durante la huelga, sí se permite el reemplazo con trabajadores internos de forma de minimizar el impacto sobre los consumidores sin lesionar el derecho a huelga. En un contexto con sindicatos más fuertes, el reemplazo interno parece ser la forma más razonable de conciliar el derecho al trabajo y el derecho a huelga con la provisión del servicio que la empresa debe otorgar a sus consumidores.

5. Ampliación del ámbito de la negociación colectiva.

Se propone ampliar el ámbito de la negociación colectiva en el procedimiento reglado para que pueda incluir materias relevantes que hoy no son sujeto de negociación por encontrarse definidas en el Código del Trabajo.

El esquema vigente desconoce la heterogeneidad productiva que caracteriza las empresas del país (industria, tamaño, productividad), lo que requiere ámbitos más flexibles de negociación que se adapten de mejor forma a cada realidad.



Por otra parte, al limitarse la cantidad de temas relevantes a negociar, se limita también el valor que puede tener un sindicato y, por lo tanto, se los debilita artificialmente. Para tener un sindicalismo fuerte y competitivo, es fundamental que los liderazgos sindicales compitan por el tipo de cosas que proponen negociar. Hoy eso no se puede en áreas relevantes (los pactos de adaptabilidad requieren quórum muy altos) y buena parte se centra en el bono por término de conflicto.

7. Mayor Competencia para el Crecimiento

La libre competencia es una condición necesaria para lograr una eficiente asignación de recursos, promover la innovación y generar el mayor bienestar para la sociedad. Es así como la evidencia muestra que las diferencias de ingreso per cápita entre países se debe, entre otras cosas, a las conductas anticompetitivas existentes en los países más pobres (Parente y Prescott, 2002; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2004). Diversos estudios señalan que una institucionalidad fuerte en libre competencia aumenta la productividad y el crecimiento económico entre 2% y 6% en países desarrollados y 10% en países en vías de desarrollo (OECD, 1997 y 2001; Scarpetta y Tressel, 2002). La libre competencia se erige, además, como fuente de legitimidad de una economía de mercado. Por un lado, los chilenos valoran la competencia y sienten justificada indignación ante la presencia de prácticas anticompetitivas. Por otro, los emprendedores y nuevos entrantes ven sus proyectos frustrados sin una cancha pareja.

En Chile, se ha avanzado mucho en los últimos 15 años y la institucionalidad hoy está a la altura de las mejores prácticas y diseños de políticas que existen en el mundo. La reforma de 2003 que creó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC); la de 2009 que creó la delación compensada y le dio facultades intrusivas para investigar a la Fiscalía Nacional Económica (FNE); y la de 2016 que aumentó significativamente las multas, agregó un control obligatorio de fusiones y restableció la cárcel para colusión, ponen a Chile prácticamente al nivel de un país desarrollado en materia de institucionalidad de libre competencia. En este sentido no hay mayores cambios institucionales que hacer y hay que darle tiempo a las últimas modificaciones de 2016 para evaluar cómo funcionan éstas antes de hacer nuevas reformas.

Aun así, existen espacios de mejoras. Siendo la competencia esencial para lograr una mayor productividad y eficiencia de los mercados, proponemos acciones en tres dimensiones.

1. Fortalecimiento Institucional

La FNE ha visto fortalecidas sus atribuciones y ha desempeñado un rol activo y profesional en los últimos años. Sin embargo, creemos que es importante seguir fortaleciendo su institucionalidad a través de dos acciones. Primero, aumentando su autonomía respecto del gobierno. Esto puede ser especialmente importante, por ejemplo, para poder perseguir potenciales conductas anticompetitivas en empresas públicas. En este sentido sería importante robustecer institucionalmente el nombramiento del Fiscal Nacional Económico para que, cumpliendo con los más altos estándares profesionales, el ejercicio de su cargo esté desfasado del ciclo político. La segunda propuesta es aumentar el presupuesto de la FNE significativamente, de tal forma de robustecer sus capacidades técnicas y de que, de ser necesario, pueda contratar abogados y especialistas externos para procesos de alta complejidad. Es necesario, asimismo, dotar a la Corte Suprema de asesoría técnica de alto

nivel que pueda asistir a sus ministros en fallos vinculados a temas complejos de libre competencia.


2. Remoción de protecciones legales

Independiente del alto estándar que tiene la actual institucionalidad de libre competencia en Chile, hay varios mercados dónde aún quedan trabas legales y/o, regulatorias y ventajas competitivas artificiales que impiden una mayor competencia o la entrada de nuevos y mejores competidores. Es importante avanzar en liberalizar esos mercados, como se propone a continuación.

2.1. Limitaciones legales que aumentan costos de transacción

- a. **Actividades desintermediadas:** En línea con la recomendación de la Comisión Nacional de Productividad, es fundamental una revisión de nuestras leyes y regulaciones que limitan la aparición y consolidación de oferentes de soluciones desintermediadas en áreas tan diversas como el transporte (taxis), la hotelería o los medios de pago. Muchas de estas regulaciones eran razonables en su momento, pero resultan anacrónicas en un contexto tecnológico actual que permite reducir fuertemente los costos de transacción, favorecer la desintermediación y beneficiar a los consumidores.
- b. **Transbank y medios de pago:** La estructura actual del mercado de pagos con tarjeta tiene un único adquirente (Transbank) integrado verticalmente con los emisores de tarjetas (los bancos). Se propone impulsar las recomendaciones del TDLC (2017) que recomendó al gobierno modificar las leyes y reglamentos necesarios para fomentar la competencia en los medios de pago con tarjeta y, en particular, para “prohibir la actuación conjunta de los bancos emisores en la adquirencia”.
- c. **Homologación automática de certificaciones y títulos para países con mejores estándares, como por ejemplo la OECD:** Siendo la certificación nacional un principio razonable en ciertas áreas, no lo es cuando el entrante cumple con certificaciones internacionales de estándar igual o mayor al nacional. Por ello, es necesario remover estas barreras. Ejemplos de esto son la certificación aeronáutica de la DGAC para operar aviones comerciales en Chile, la cual se exige incluso para aviones que están certificados por una agencia mucho más exigente como la FAA en Estados Unidos. Lo mismo ocurre a nivel de la certificación de títulos profesionales de universidades extranjeras, aun cuando éstas sean de mayor nivel que las chilenas o de la Universidad de Chile quien los certifica.

2.2. Limitaciones legales que reducen la competencia

- a. **Notarios y conservadores de bienes raíces:** Se propone avanzar decididamente hacia un esquema de licitaciones por precio y estándares de servicio, sujeto a requisitos de idoneidad de los participantes. En paralelo, se debe avanzar en implementar la firma digital para la generación de notarías virtuales. 
- b. **Cabotaje marítimo:** Actualmente el transporte naviero dentro del país, de carga y pasajeros, está limitado por un decreto ley que reserva el comercio de cabotaje a navieras chilenas (DL 3059). En el caso de la carga, esto encarece los precios del cabotaje e induce a que la carga se realice en camiones, saturando las carreteras y generando externalidades negativas. En el caso de los pasajeros, esta prohibición de acceso a navieras extranjeras no solo sube los precios, sino que limita fuertemente el desarrollo del enorme potencial turístico que tiene Chile. ✓
- c. **Medicamentos:** Buena parte del problema de poca competencia en el mercado de medicamentos se debe a que el consumidor final no puede elegir libremente entre productos, ya que no puede comparar marcas y precios. Existe evidencia además de relaciones de integración entre laboratorios y médicos y entre laboratorios y farmacias. Para generar más competencia se propone retomar la iniciativa de que los medicamentos sin receta puedan ser vendidos en otros puntos de ventas (p.e., supermercados) y que además estén siempre disponibles en góndolas en las mismas farmacias.
- d. **Pesca:** La ley de pesca, al garantizar cuotas (y rentas) en base a razones históricas, limita la entrada de nuevas empresas que pueden ser más eficientes y operar con tecnologías más limpias. La solución es licitar todas las cuotas de pesca por períodos fijos de tiempo, lo suficientemente largos como para garantizar la sustentabilidad de los recursos y el retorno de las inversiones. Para que un sistema de licitación opere correctamente, se requiere, sin embargo, aumentar fuertemente la fiscalización para que se cumplan las cuotas de pesca, no sólo a pesqueros industriales sino también a los artesanales. Se debe aumentar las sanciones para los infractores de manera muy sustancial, incluyendo la suspensión o revocación de la licencia de pesca en caso de infracciones cuantiosas o reiteradas, como se hace en la Unión Europea (Blomeyer y Sanz, 2014).
- e. **Prácticos de puertos:** Desde 1978, los prácticos son asignados con nombre y apellido a los barcos que entran a un puerto chileno sin que la empresa naviera pueda siquiera elegir cuál práctico quiere contratar. Más aún, para ser práctico no hay concurso público, sino que son nombrados a discreción por la Dirección General de Territorio Marítimo. Lo razonable es que exista una lista de condiciones para ser práctico, que cualquiera que las cumpla pueda serlo, y que las navieras puedan elegir libremente cuál práctico usar. Eso generaría competencia y bajarían las tarifas que se cobran actualmente.

3. Mercados relevantes en que se puede aumentar la competencia

- a. **Transporte terrestre de carga:** Aunque el servicio de transporte es socialmente valioso, los camiones también generan externalidades negativas en la forma de contaminación, congestión, mantención de caminos y calles, y accidentes de tránsito. Hoy los camiones no pagan por esos costos que generan, lo cual es un subsidio implícito que distorsiona además las decisiones respecto al uso de otros medios de transporte. Para eliminar esos efectos negativos y generar mayor competencia, bastaría con hacer pagar a los camiones por las externalidades que generan. La forma más simple de avanzar es aumentando los peajes y el impuesto al diésel –que hoy es sólo un cuarto del impuesto a las gasolinas—junto con eliminar su reintegro.
- b. **Acceso Abierto:** En Chile existe la obligación legal de dar acceso a facilidades esenciales en varios mercados (*open access*). Ese es el caso en el mercado de generación eléctrica, por ejemplo. Sin embargo, como la ley no establece ni plazos para que el acceso se materialice ni multas por atrasos, en la práctica las empresas ya instaladas tienen incentivos a demorar todo lo posible la entrada de nuevos competidores en esos mercados. La situación termina usualmente en un proceso judicial, encareciendo los costos de entrada y demorando aún más la entrada de competidores. Se propone que la regulación de todas las industrias donde hay facilidades esenciales establezca plazos de acceso y multas sustanciales por dilación.
- c. **Telecomunicaciones:** Las empresas de telecomunicaciones han impedido o postergado la entrada de nuevas tecnologías y nuevos competidores a través de judicializar muchos temas. Igualmente, ha habido comportamientos oportunistas de parte de empresas que apuestan a rentar a través de juicios. Una forma de eliminar esa práctica es replicar la experiencia del mercado eléctrico donde ocurrió lo mismo por años hasta que se creó el Panel de Expertos que funciona como tribunal técnico independiente y sanciona rápido. Se propone la creación de un Panel de Expertos en Telecomunicaciones con una estructura y financiamiento similar al del sector eléctrico.
- d. **Costos de cambio y eliminación por default:** Hay muchos mercados donde el consumidor puede suscribirse a un servicio fácilmente (rápido e incluso por teléfono u online) pero luego cambiar de proveedor resulta difícil. Esa asimetría reduce la competencia, ya que el costo de cambio es alto. Ejemplos de ello son los mercados de televisión pagada, alarmas domiciliarias, telefonía. Proponemos que la regulación exija simetría en las condiciones de afiliación y desafiliación de sus clientes.
- e. **Planes de Isapre:** Actualmente las Isapres ofrecen un número enorme de planes que resultan difícilmente comparables entre sí, limitando así la competencia. A su vez, las preexistencias para enfermedades graves también limitan las posibilidades de cambio. Para introducir mayor competencia, se propone que, adicionalmente a su oferta regular de planes, toda Isapre esté obligada a ofrecer un número acotado de planes que sean 100% comparables y que, además, incluyan cobertura de enfermedades catastróficas (las que podrían ser reaseguradas).
- f. **Licitación de la cartera de las AFP.** Esta es una industria con importantes economías de escala –lo que a su vez induce alta concentración de mercado—y con afiliados poco



sensibles al precio (comisiones). Una forma de introducir más competencia es avanzar en licitar a los afiliados antiguos y no solo a los nuevos como ocurre en la actualidad. Esto se puede hacer inicialmente en forma voluntaria, donde solo los afiliados que quieran son licitados. Incluso podría hacerse por omisión, es decir, se licitan todos los afiliados antiguos a no ser que éstos expresamente digan que no quieren ser licitados.



- g. **Derechos de Agua:** En muchas cuencas, el sistema de derechos transables de agua no opera adecuadamente por diversas razones (Banco Mundial 2011, 2013). Se trata de mercados poco profundos y con serios problemas de asimetrías de información respecto a tenedores de derechos y/o disponibilidad del recurso. No existe un catastro detallado de todos los derechos vigentes, incluyendo dobles asignaciones y una parte relevante de los mismos no se encuentra inscrito. En las zonas donde el agua es escasa, se han otorgado permisos de extracción que exceden la recarga de los acuíferos, agudizando el problema. Se propone avanzar en generar un catastro completo de derechos obligando a su inscripción, elevar multas por no uso para impedir su posesión con el objeto de limitar la entrada a nuevos actores, e incorporar o mejorar los mecanismos de licitación allí donde exista exceso de demanda sobre nuevos derechos.



Referencias

Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2004), "Understanding Prosperity and Poverty: Geography, Institutions, and the Reversal of Fortune", en *Understanding Poverty*, A.V. Banerjee (ed.), Oxford University Press.

Agencia de Calidad de la Educación (2017), Carta al Director de El Mercurio enviada el Sábado 29 de abril de 2017 por parte del Secretario Ejecutivo de la Agencia de Calidad de la Educación.

Agosin, M. y J. J. Price (2010), "La Inversión Extranjera: Hacia una Política Vertical? InvestChile. El Programa de Atracción de Inversiones en Alta Tecnología", en O. Muñoz (ed.), *Desarrollo Productivo en Chile: La Experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*, Catalonia, Santiago.

Agosin, M.; N. Grau y C. Larraín (2009), "Industrial Policy in Chile", Serie Documentos de Trabajo N° 294, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.

Agostini, C.A. (2013), "Una Reforma Eficiente y Equitativa del Impuesto al Ingreso para Chile", en *Tributación para el Desarrollo: Estudios para la Reforma del Sistema Chileno*, José Pablo Arellano y Vittorio Corbo (editores), Uqbar Editores.

Agostini, C.A., B. Flores y C. Martinez (2012), "Distributional Effects of Eliminating the Differential Tax Treatment of Business and Personal Income in Chile", *CEPAL Review* 108.

Alt, J. (1983), "The Evolution of Tax Structures", *Public Choice* 41(1).

Ballard, C.L., D. Fullerton, J.B. Shoven y J. Whalley (1985), "Integration of the Corporate and Personal Income Taxes", en *A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation*, C.L. Ballard (ed.), University of Chicago Press.

Banco Mundial (2011), "Chile: Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos". Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Región para América Latina y el Caribe.

Banco Mundial (2013), "Chile: Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua". Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos". Unidad de Ambiente y Aguas. Departamento de Desarrollo Sostenible. Región para América Latina y el Caribe.

Beyer, H. y F. Gallego (2013): "Education and Productivity: Some New Evidence and Implications for Chile", EH Clio Lab WP Series #16, June, Santiago.

Blomeyer, R and B. Sanz (2014): "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Sanctions in the EU", study, Directorate General for Internal Policies, European Parliament.

Bond, S.R. y M. Devereux (1995), "On the Design of a Neutral Business Tax under Uncertainty", *Journal of Public Economics* 58.

Bond, S.R. y M. Devereux (2003), "Generalized R-based and S-based Taxes Under Uncertainty", *Journal of Public Economics* 87.

Borensztein, E., B. Piedrabuena, S. Miller y R. Ossowski (2010): *El manejo de los ingresos fiscales del cobre en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cámara Chilena de la Construcción (2016): "Infraestructura Crítica Para El Desarrollo. Bases Para Un Chile Sostenible 2016-2025", Santiago, Chile.

Cheyre, H; G. Larraín, G. Rivas y K. Schmidt-Hebbel (2016): "Una visión común y cuatro propuestas para impulsar el desarrollo productivo de Chile", mimeo.

CNED (2016): TENDENCIAS INDICES 2016, Santiago.

CNID (2017) *Ciencias, Tecnologías e Innovación para un Nuevo Pacto de Desarrollo Sostenible e Inclusivo. Orientaciones estratégicas de cara a 2030 tras diez años de trayectoria*. Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, Santiago, Chile.

Consejo de Políticas de Infraestructura (2017): "Infraestructura para Nuestro Desarrollo. Construyendo un Chile Mejor. 2017", Santiago, Chile.

Cordes, J.J. (1999), "Horizontal Equity", en J.J. Cordes, R.D. Ebel y J.G. Gravelle (eds.), *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, The Urban Institute Press..

Crespi, G., E. Fernandez-Arias y E. Stein (2014), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e Instituciones Sólidas para la transformación económica*, Banco Interamericano de Desarrollo

Dawson, J., & Seater, J. (2013). Federal Regulation and Aggregate Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, 18(2), 137–77.

de Grauwe, P. y M. Grimaldi (2006), *The Exchange Rate in a Behavioral Finance Framework*, Princeton University Press, Princeton, 2006.

de Gregorio, J., S. Edwards y R. Valdes (2000), "Controls on Capital Inflows: Do they work?", *Journal of Development Economics*, 63.

Devlin, R. y G. Mogueillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers. Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Banco Mundial y CEPAL, Washington, D.C. y Santiago.

Educación 2020 (2015): "Propuesta de Reforma de Educación Superior", presentación ante Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Mayo 2017.

Educación 2020 (2017): "La Educación Chilena de Cara al 2030", mimeo, Santiago.

Edwards, S. y R. Rigobón (2009): "Capital Controls on Inflows, Exchange Rate Volatility and External Vulnerability", *Journal of International Economics*, 78: 256-267.

Engel, E. (2016): "Infraestructura en Chile: Historia de un lobby exitoso", Columna Diario La Tercera, 08-05-2016.

Engel, E., R. Fischer, A. Galetovic y M. Hermosilla (2009). "Renegociación de Concesiones en Chile", *Estudios Públicos* 113:151-205 (verano).

Ferreiro, A. (2013). "Modernización del Estado: una agenda necesaria". en *95 Propuestas para un Chile Mejor*, Grupo ResPública, Santiago, Chile.

Ferreiro, A. y F. Silva (2009). "Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: hacia una agencia independiente". en *Un mejor Estado Para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma*", Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago, Chile.

Ffrench-Davis, R. y G. Larrain (2002), "How optimal are the extremes? Latin American Exchange Rate Policies During the Asian Crisis, United Nations University, WIDER Working Paper 18.

Frey, C. B. y M. A. Osborne (2017): The Future of Employment: How Susceptible are jobs to Computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114(January): 254–280.

Gallego, F., Cortés, C., Lagos, F., y Stekel, Y. (2008). "El Rol de la Información en la Educación: Cartillas de Información sobre Indicadores de Resultados Educativos de Establecimientos Educativos Subvencionados a Padres y Apoderados", en *Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile*. Pontificia Universidad Católica de Chile.

García, P. y C. Soto (2006) "Large Hoardings of International Reserves: Are They Worth it?", en *External Vulnerability and Preventive Policies*, R. Caballero, C. Calderón y L.F. Céspedes (eds), Banco Central de Chile, Santiago, Chile

Gordon, R. (2011), "Commentary on Tax by Design: The Mirrlees Review", *Fiscal Studies* 32(3).

Gravelle, J. (1999), "The Corporate Income Tax: Economic Issues and Policy Options", en J. Slemrod (ed.), *Tax Policy in the Real World*, Cambridge University Press.

Hartwick, J. M. (1977): "Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources", *American Economic Review* 67(5): 972-74.

Hartwig, L. (2006). "Funding Systems and Their Effects on Higher Education Systems. Country Study – Germany, a report of the Bavarian State Institute for Higher Education Research and Planning for the OECD.

Hausmann, R. y D. Rodrik, "Economic Development as Self-Discovery", *Journal of Development Economics*, 2003, 72 (2): 603-633.

Heckman, J. (2004). "Lessons from the Technology of Skill Formation." *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1038(1): 179-200.

Heckman, J., y Klenow, P. (1998). "Human Capital Policy", en *Policies to Promote Capital Formation*, Michael Boskin, ed. Stanford, Calif.: Hoover Institution.

Huneus, C.; L. Flores y S. González (2015): "Organizaciones sindicales y negociación colectiva en Chile", mimeo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile.

Larsen, E. R. (2006): "Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught Up with and Forged Ahead of Its Neighbors", *The American Journal of Economics and Sociology* 65 (3): 605-640.

Lauterbach, R. (2015): "Chile y la complejidad de sus exportaciones", Serie Documentos de Trabajo, Secretaria Ejecutiva, Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, Santiago.

Leithwood, K., Jantzi, D., Earl, L., Watson, N., Levin, B., y Fullan, M. (2004). "Strategic leadership for large-scale reform: The case of England's National Literacy and Numeracy Strategies." *Journal of School Leadership and Management*, 24(1), 57- 80.

Loayza, Norman, Ana Maria Oviedo, and Luis Servén (2005). "The impact of regulation on growth and informality cross-country evidence." World Bank Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, DC.

Mansfield, E. (1986): "Patents and Innovation: an Empirical Study", *Management Science*, 32(2): 173-181.

McKinsey (2017): *A Future That Works: Automation, Employment, And Productivity*, McKinsey Global Institute.

Mirrlees, J. (1971), "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation", *Review of Economic Studies*, 38.

Mirrlees, J.; S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, and J. Poterba (2012): "The Mirrlees Review: A Proposal For Systematic Tax Reform". *National Tax Journal*, 65 (3): 655–684.

MOP (2016): "Concesiones de Obras Públicas en Chile. 20 años", Santiago, Chile.

Murillo, F. J. y M. Román (2013): "La distribución del tiempo de los directores y las directoras de escuelas de Educación Primaria en América Latina y su incidencia en el desempeño de los estudiantes", *Revista de Educación*, 361. Mayo-agosto.

Musgrave, R. (1990), "Reaching the Hard-to-Tax", en (R.M. Bird y O. Oldman (eds.), *Taxation in Developing Countries*, John Hopkins University Press: Baltimore.

OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform I-II*, Paris.

OECD (2001), *OECD Economic Studies: Special Issue on Regulatory Reform*, No. 32, Paris.

OECD (2007): *Tax Policy Studies Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD, Paris. Francia.

OECD (2010): "Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio", Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, Paris. Francia.

OECD (2014): "Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions", Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD Senior Budget Officials (SBO), Paris.

OECD (2015): "OECD Economic Surveys: Chile", November, Paris, Francia.

OECD (2016a): *Education at a Glance*, 2016, Paris, Francia.

OECD (2016b): *Skills Matter. Further Results from the Survey of Adult Skills*, Paris, Francia.

OECD (2016c): *PISA 2015 Results (Volume I) Excellence and Equity in Education* DOI:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>

Parente, S.L. y E.C. Prescott (2000), *Barriers to Riches*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Pinto, P., A. Vallone, G. Honores, H. Gonzalez (2017): "The dynamics of patentability and collaborativeness in Chile: An analysis of patenting activity between 1989 and 2013", *World Patent Information* 49 52-65.

President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005). "Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System", Report to the US President, Washington, DC.

PUC (2017): "Fortaleciendo la Sociedad Civil: el Rol de los Incentivos Tributarios en las Donaciones", Centro de Políticas Públicas.

Rodrik, D. (2004), "Industrial Policy for the Twenty-First Century", John F. Kennedy School of Government, Harvard University, manuscrito

Rojas, E.; R. Sánchez y M. G. Villena (2016): "Credit constraints in higher education in a context of unobserved heterogeneity", *Economics of Education Review*, 52(June): 225-250.

Saez, E., J. Slemrod y S. Giertz, (2011), "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review", *Journal of Economic Literature* 50(1).

Scarpetta, S. and T. Tressel (2002), "Productivity and convergence in a panel of OECD industries: do regulations and institutions matter?" OECD Economics Department Working Papers, No. 342

Shin, H.S. (2010), "Macroprudential Measures Beyond Basel III", International Center for Financial Regulation, Londres.

Shonkoff, JP. y Phillips, DA. (2000). *From Neurons to Neighbourhoods: The science of early child development*. Editores. National Academy Press, Washington, DC

The Economist (2016): Artificial intelligence: The impact on jobs, Automation and anxiety. Will smarter machines cause mass unemployment? , published Jun 25th 2016.

Trees, L. (2012): "How to Transfer Internal Best Practices", mimeo, American Productivity & Quality Center.

U.S. Department of Labor (1999): *Future Work Trends and Challenges for Work in the 21st Century*, Washington, DC.

van der Ploeg, F. (2011): "Natural Resources: Curse or Blessing?", *Journal of Economic Literature*, 49:2, 366-420.

Whitehouse, M. M. Rojanasakul y C. Sam (2017). "Is Your Job About To Disappear?: QuickTake", Bloomberg BusinessWeek, June 22.