



Raphael Bergoeing, presidente de la Comisión Nacional de Productividad.

Raphael Bergoeing

“LA PRODUCTIVIDAD ES LA PRINCIPAL VARIABLE PARA CRECER”

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD REALIZA UN ANÁLISIS DE AQUELLOS FACTORES QUE INHIBEN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN CHILE Y ENTREGA ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA EFICIENCIA EN LA TRAMITACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN.

— Por Jorge Velasco_Fotos Gentileza CNP. —

Durante los últimos años, distintos agentes de los ámbitos público y privado han llegado al consenso de que Chile necesita mejorar la productividad si quiere alcanzar el desarrollo. Fue por ello que, a través del Decreto No. 270 publicado el 9 de febrero de 2015, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo creó la Comisión Nacional de Productividad (CNP).

“En un país como el nuestro, que se encuentra a medio camino del desarrollo, la productividad debería expandirse en torno al 2% anual. Sin embargo, durante los últimos 15 años lo ha hecho, en promedio, a una tasa cercana al 0%”, afirma Raphael Bergoeing, presidente del CNP. Este economista de la Universidad de Chile y Ph.D. en Economía de la Universidad de Minnesota, fue nombrado en su nuevo cargo en agosto del año pasado. Anteriormente, ya había ejercido importantes roles como superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, presidente del Directorio de Metro de Santiago y vicepresidente de la misma CNP, entre otros.

“En el largo plazo, la productividad, esto es, la capacidad de producir más con menos, es, por lejos, la principal variable para crecer. De hecho, los países avanzados trabajan menos que nosotros, liberando tiempo para ocio, e invierten, como proporción del producto, menos que nosotros, liberando recursos para consumo. Esto explica que

los habitantes en estos países tengan mejor calidad de vida”, agrega.

Bergoeing llegó a la presidencia de la Comisión con el objetivo de hacer cumplir aquellas funciones para las cuales esta fue formada hace cuatro años: ser una institución consultiva de carácter independiente para aumentar la productividad; asesorar al gobierno en esta materia, proponiendo políticas públicas; y realizar estudios que, a fin de cuentas, ayuden a mejorar el crecimiento económico y el bienestar de las personas.

“Esta Comisión mejora la institucionalidad pro productividad en Chile, porque permite, dada la experiencia de países como Australia y Nueva Zelanda, asumir desde la mirada técnica temas que, cuando están sometidos al ciclo político, son difíciles de impulsar, dados sus costos inmediatos y benéficos a largo plazo. La Comisión es independiente en el sentido de que la autoridad le puede exigir qué hacer, pero no le puede exigir qué decir. Y sus recomendaciones, si bien no son vinculantes para el Ejecutivo, deben ser explicadas por este cuando no las acoge”, explica Raphael Bergoeing.

¿Cuáles son las principales trabas que la Comisión ha detectado para mejorar la productividad del país?

En materia de productividad no existe una bala de plata. La Comisión está trabajando en varios informes simultáneamente.

Ha terminado ya informes sobre la minería del cobre, participación laboral femenina y educación técnico profesional. Actualmente, además, está desarrollando un informe sobre tecnologías colaborativas, otro sobre eficiencia hospitalaria y uno sobre eficiencia regulatoria, con foco en sectores claves para la inversión.

En cada uno de ellos hay hallazgos y recomendaciones de política pública. En el caso del informe regulatorio, por ejemplo, se identificaron 400 permisos únicos necesarios para desarrollar un gran proyecto de inversión. De estos, 225 no tienen plazo máximo de respuesta por parte de la autoridad. Y del resto, en ninguno se cumplen los plazos normativos establecidos, incluso superándose estos en hasta ocho veces. El informe realiza recomendaciones para hacer más eficiente este proceso y reducir los grados de incerteza que lo acompañan. La idea no es reducir las exigencias, pero sí mejorarlas.

¿Qué medidas se podrían tomar para sortear estas trabas?

Por ejemplo, es necesario que el Estado digitalice los procesos de manera que, cuando los inversionistas o las comunidades opten por impugnarlos, puedan hacer un seguimiento de los mismos. Esta trazabilidad, al poner en evidencia los retrasos, debiera ayudar a mejorar estos procesos. Pero es importante señalar que no basta con digitalizar trámites: es el proceso completo el que debe

estar digitalizado para asegurar la coherencia entre las distintas exigencias regulatorias.

EFICIENCIA REGULATORIA

Uno de los trabajos que está realizando la Comisión Nacional de Productividad es la “Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos”, encargado por el gobierno. Se trata de un proceso de análisis de las regulaciones de los sectores de minería, energía, inmobiliario, infraestructura e industria, con el fin de generar propuestas y recomendaciones que permitan llevar a cabo un plan de simplificación de los procedimientos y permisos necesarios para el desarrollo de proyectos de inversión, manteniendo estándares para un crecimiento sustentable.

“Además –agrega Bergoeing– busca realizar propuestas que permitan sistematizar procesos de revisión regulatoria y, con ello, contar con una institucionalidad que promueva la calidad regulatoria, que las leyes cumplan con objetivo para el cual fueron creadas, lo hagan de manera eficiente y sean coherentes con el resto de las normas existentes”.

¿Cuáles son, a grandes rasgos, las principales conclusiones de este estudio para los

sectores inmobiliario y de infraestructura?

Respecto de ambos sectores, así como del resto de los ámbitos analizados, la CNP comprobó que se desprenden dos categorías principales de problemas que afectan al desarrollo de inversiones: bajo nivel de eficiencia y creciente disminución del grado de certeza jurídica.

¿Qué medidas se pueden implementar para acortar los plazos de aprobación y ejecución de los proyectos inmobiliarios y de infraestructura?

Existen diversas medidas asociadas a las causas que fueron identificadas como las responsables de los extensos plazos de tramitación, en particular en permisos prioritarios para el desarrollo de proyectos de inversión. Estas causas corresponden a ausencia de definición normativa respecto de plazos; falta de recursos humanos y materiales; incentivos desalineados; baja coordinación entre Servicios y baja calidad de información proporcionada por el titular.

Una de las principales propuestas se enfoca en transitar, para el otorgamiento de este tipo de permisos, a un modelo basado en su

financiamiento por parte de la demanda (los usuarios), perfeccionando para ello modelos que ya se utilizan en nuestro país como el de revisores externos de las DOM (Direcciones de Obras Municipales) en el proceso de aprobación del permiso de edificación o colaboradores externos en el marco de permisos otorgados por la SEC (Superintendencia de Electricidad y Combustibles).

Lo anterior es sin perjuicio de que una conclusión central del estudio es que, antes de desarrollar intervenciones particulares, es necesario iniciar un esfuerzo integral por parte del Estado que permita incorporar trazabilidad en la tramitación de los permisos, para lo cual los servicios respectivos deberán mapear sus procesos, identificando rutas críticas y espacios de mejora, así como los recursos requeridos para realizar dicha labor. Solo con esa condición cumplida será posible transformar los plazos reales de tramitación en un indicador monitoreable, que pueda implicar ahorros significativos y sostenibles en el proceso.

¿Es posible disminuir la cantidad de permisos requeridos?

Una condición establecida en el man-

“EN UN PAÍS COMO EL NUESTRO, QUE SE encuentra a medio camino del desarrollo, la productividad debería expandirse en torno al 2% anual. Sin embargo, durante los últimos 15 años lo ha hecho, en promedio, a una tasa cercana al 0%”.

PRODUCTIVIDAD Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

Uno de los temas que preocupan a la CNP es la irrupción de nuevas tecnologías (plataformas digitales y robotización, entre otras) y su impacto en la productividad, ante lo cual ha realizado trabajos como “Automatización y empleo en Chile” (2017, en conjunto con la Fundación Chile) y “El futuro de las tecnologías disruptivas en Chile” (2018).

¿De qué manera podría incidir la incorporación de nuevas tecnologías en la mejora de la productividad?

Existe una relación obvia y muy positiva entre tecnología y productividad. De hecho, parte de nuestra brecha pro-

ductiva con el desarrollo se explica por la diferencia en la adopción de nuevas tecnologías. Ello, además, exige avanzar en materia de capacitación para asegurar que exista complementariedad entre estas nuevas tecnologías y el trabajo. De hecho, los países más productivos en el mundo desarrollado tienen también las tasas de desempleo más bajas.

Las transformaciones tecnológicas vienen acompañadas por un cambio en el rol del trabajo, que es más complementario, menos duro, pesado y rutinario. Es un rol que requiere mayor conocimiento y especialización, por lo tanto, genera mayor competencia, me-

jores remuneraciones y también implica mejor calidad de vida. Si el mercado es competitivo, ese mayor ingreso se distribuye de mejor manera y esto influye en una mayor productividad.

¿Cómo se pueden preparar los distintos sectores productivos para incorporar estas tecnologías en forma permanente y con buenos resultados?

Deben hacerlo asegurando grados adecuados de capacitación de los trabajadores del sector. Es fundamental insistir en que la tecnología y el trabajo son, generalmente, complementarios. Eso muestra la experiencia internacional exitosa en el mundo desarrollado.

RECUPERANDO LA PRODUCTIVIDAD

Según el Informe Anual 2018 de la CNP, la productividad total de factores (PTF) agregada para la economía chilena subió en 1,3% y para la economía, sin minería, fue en torno al 2,3%.

“En parte, el aumento del año pasado se explica por el incremento observado en la inversión, en comparación con los cuatro años previos. La inversión mejora la productividad, debido a que se invierte en nueva tecnología, aunque su efecto se observa con un rezago de hasta tres trimestres. Así, las cifras de inversión recientes sugieren que esa mejora en productividad debería continuar este año”, explica el presidente de la institución.

Bergoeing apunta a que esta alza debiera mantenerse en el mediano plazo. Sin embargo, advierte: “Que este aumento reciente represente un cambio de tendencia exige que, además, avancemos en materia de reformas en los distintos ámbitos. Especialmente relevantes son las reformas relacionadas con la modernización del Estado, en los niveles de competencia en los distintos mercados y en materia de capacitación”.



dato entregado por el Presidente de la República para desarrollar este estudio, era el que no se sacrificaran estándares de desarrollo sostenible en pos de la aprobación de proyectos de inversión, por lo cual fuimos cuidadosos en el análisis de manera de no descuidar los objetivos de protección detrás de los permisos.

Dicho esto, existen diversos permisos que podrían rediseñarse y que actualmente demandan una importante inversión de recursos por parte del Estado en su evaluación, especialmente aquellos que requieren autorizar un proyecto y luego, en una instancia diversa, autorizar su funcionamiento. El criterio clave para ello radica en que se trate de actividades de niveles de riesgo bajo, pues algunos permisos, efectivamente, requieren una mirada en profundidad. Estas actividades de menor riesgo, como algunas autorizaciones sanitarias, podrían

“EXISTEN DIVERSOS PERMISOS que podrían rediseñarse y que actualmente requieren una importante inversión de recursos por parte del Estado en su evaluación, especialmente aquellos que requieren autorizar un proyecto y luego, en una instancia diversa, autorizar su funcionamiento”.

simplificar su proceso de aprobación, lo que permitiría liberar valiosos recursos por parte del servicio que los otorga, enfocándolos en su fiscalización.

¿Cómo se podría evitar afectar la certeza jurídica en la ejecución de proyectos?

Hay dos áreas principales. Una en la etapa de aprobación del permiso, cuyo elemento central es incorporar previamente criterios claros y validados técnicamente que permitan al desarrollador del proyecto contar con un adecuado grado de previsibi-

lidad respecto a su otorgamiento.

La otra ocurre una vez que el permiso ha sido otorgado y tiene que ver con su estabilidad. En este sentido, hacemos propuestas enfocadas principalmente en las numerosas vías a través de las cuales estos permisos pueden ser impugnados, sea por terceros, pero también por la propia administración e incluso por la Contraloría General de la República. De esta manera, se busca dotarlos de mayores niveles de estabilidad en el proceso de ejecución de proyectos.