



INFORME

# +100 Propuestas para el Desarrollo Integral de Chile

*Septiembre 2018*



INFORME

---

+100 Propuestas para el  
Desarrollo Integral de Chile

*Septiembre 2018*



# Índice

---

Presentación	6
Equipo de Trabajo	8
Secretaría Técnica	16
Una Hoja de Ruta Hacia el Desarrollo Integral	18
Crear Empleos de Calidad	26
Reducir la Pobreza y Proteger a la Clase Media	30
Modernizar el Estado	34
Más y Mejor Inversión	40
Elevar la Productividad	44
Desarrollar el Mercado de Capitales	50
Aumentar la Competencia y Mejorar las Regulaciones y la Protección del Consumidor	54
Apoyar al Emprendimiento y las Pymes	58
Profundizar la Inserción Internacional de Chile	62

# Presentación y Agradecimientos

---

---



El informe que presentamos en esta ocasión responde a una tarea encomendada por el Presidente de la República, Sebastián Piñera, el 17 de mayo de 2018, con el objetivo de generar propuestas para levantar la mirada y permitir que nuestro país avance en los próximos años hacia el desarrollo integral.

Durante más de dos meses, esta tarea fue llevada a cabo por la Mesa del Acuerdo Nacional por el Desarrollo Integral, en reuniones semanales desarrolladas en el Ministerio de Hacienda. Como coordinador de esta instancia, agradezco la confianza depositada por el Presidente de la República, en nuestro trabajo, así como también el profundo compromiso con el éxito del acuerdo que asumió este destacado grupo de 22 hombres y mujeres representantes del mundo gremial, empresarial y sindical; incluyendo ex Ministros de la Concertación y ex Consejeros del Banco Central. También destaco el importante aporte técnico entregado por los ministerios de Economía, Fomento y Turismo; Trabajo y Previsión Social y Obras Públicas.

La Mesa del Acuerdo para el Desarrollo Integral se enmarca en el interés del gobierno por lograr grandes acuerdos transversales en materias que son de interés general y apuntan a mejorar el bienestar de todos los chilenos. Con este enfoque, la Mesa propuso un conjunto de medidas de consenso para que la economía chilena recupere su capacidad de crecer y, de esa forma, podamos seguir avanzando en la reducción de la pobreza, en generar más empleos formales y de calidad, en impulsar el aumento de las remuneraciones, y generar más oportunidades para todos.

Al término de esta valiosa instancia, una reflexión: el desarrollo integral va de la mano de lo económico, pero también abarca muchos aspectos más. Por eso, las propuestas que se presentan en este Informe abordan nueve ejes que consideramos fundamentales para elevar el nivel de vida de los chilenos, con medidas que trasciendan a este gobierno, y que permitan que Chile llegue a ser un país desarrollado en el que todos se sientan integrados.

**FELIPE LARRAÍN B.**



# Equipo de Trabajo

---



### **MANUEL AGOSÍN**

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Ph.D. en Economía de Columbia University. Desde 1992 ha sido Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Especialista en los aspectos internacionales y macroeconómicos del desarrollo, fue Economista Jefe para América Central, México, República Dominicana y Haití del Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2001-2006) y ha sido consultor de organismos internacionales tales como el BID, el Fondo Latinoamericano de Reservas y diversas instituciones de Naciones Unidas. Ha publicado varios libros y artículos en revistas internacionales especializadas, todos sobre temas relativos al desarrollo. Desde 2010 es Decano de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.



### **SOLEDAD ALVEAR**

Abogada de la Universidad de Chile. Ha desarrollado una extensa carrera en cargos públicos. Fue Ministra de la Secretaría Nacional de la Mujer (1991-1994), Ministra de Justicia (1994-1999) y Ministra de Relaciones Exteriores (2000-2004), siendo la primera mujer en ocupar el cargo. Fue Senadora por la 8ª Circunscripción Santiago Oriente, Región Metropolitana (2006-2014) y precandidata presidencial durante las elecciones del año 2005. Actualmente lidera un nuevo movimiento político con eje humanista cristiano.



### **EDUARDO ANINAT**

Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master y PhD en Economía de la Universidad de Harvard. Fue Negociador de la Deuda Externa Soberana del Gobierno del Presidente Patricio Aylwin, y ministro de Hacienda (1994-1999). Entre el año 2000 y 2003 fue Deputy Manager del Fondo Monetario Internacional (FMI) en la ciudad de Washington DC, Estados Unidos. Actualmente es profesor de Política Económica y de RSE de la Universidad del Desarrollo, Consejero del Centro Estabilidad Financiera de Nueva York y asesor estratégico de Portfolio Capital. Además, se desempeña como miembro del Directorio del Banco Scotiabank, Chile.



### **JUAN ARAYA**

Experto en Agronomía. Antiguo Dirigente de las Juntas de Vecinos de Puente Alto y Casas Viejas, por su actividad de camionero durante la década de 1970 formó parte de la dirigencia del Sindicato de Dueños de Camiones de la Papelera de Puente Alto. Desde 1978 ha desarrollado su trayectoria laboral ligada a la representación gremial del rubro de camiones y de pequeños y medianos empresarios del país. En 1980 constituyó junto a otros transportistas la Confederación Nacional Gremial de Dueños de Camiones de Chile, CNDC, organismo en el que ha desempeñado cargos directivos durante diversos periodos. A su vez, ha participado en diversos cargos en el Consejo Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana empresa de Chile, Conapyme. Actualmente, es Presidente de Conapyme y CNDC.



### **JOSÉ PABLO ARELLANO**

Economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Fue Director Nacional de Presupuestos (1990-1996), Ministro de Educación (1996-2000) y Presidente Ejecutivo de Codelco (2006-2010). Ha sido consultor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de las Naciones Unidas y ha asesorado a diversos países a nivel mundial. Es autor de más de cinco libros y numerosos artículos sobre políticas sociales y economía. Actualmente es Economista Senior de CIEPLAN, director de empresas, e integra el directorio de fundaciones privadas de educación y acción social. Entre ellas es presidente del Directorio del Hogar de Cristo y de la fundación educacional Belén Educa.



### **SOLEDAD ARELLANO**

Ingeniero Comercial, mención Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Ph.D en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Ha trabajado como académica en la Universidad de Chile (Centro de Economía Aplicada – Departamento de Ingeniería Industrial) y en la Universidad Adolfo Ibáñez (Escuela de Gobierno). Tiene diversas publicaciones en revistas científicas. Entre 2006 y marzo de 2010 se desempeñó como Ministra Economista Suplente del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Entre marzo de 2010 y marzo de 2014 se desempeñó como Subsecretaria de Planificación y posteriormente como Subsecretaria de Evaluación Social. Desde mayo de 2014, se desempeña como Vicerrectora Académica de la Universidad Adolfo Ibáñez.



### **PATRICIO ARRAU**

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Se ha desempeñado también como economista del Banco Mundial en el área de finanzas internacionales (1989-1991), asesor del Ministro de Hacienda en temas financieros y Coordinador de Finanzas Internacionales en dicho Ministerio (1991-1994). Consultor externo del Banco Mundial, BID y autor de varios artículos publicados en medios nacionales e internacionales. Asimismo, ha sido Presidente de la Empresa Portuaria San Antonio (2005-2011) y Presidente de la Empresa Portuaria de Iquique (1998-2005), cargos en los cuales dirigió procesos de concesión portuaria. Es Socio fundador y Presidente de GERENS Economía Finanzas y Gestión S.A., consultora privada creada en 1994, en la que desempeña labores de consultoría y estudios en diversas materias económicas y de gestión.



### **HERNÁN CHEYRE**

Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master en Economía en la Universidad de Chicago. Director de empresas, fue Gerente General de la clasificadora de riesgo Fitch Chile, presidente (socio fundador) de la consultora Econsult, y Vicepresidente Ejecutivo de la Corfo. Actualmente es Director del Instituto de Emprendimiento de la Universidad del Desarrollo.



### **FERNANDO BUSTAMANTE**

Contador auditor de la Universidad de Chile, cuenta con más de 40 años de experiencia como profesional independiente en Asesoría Administrativa, Financiera y Tributaria en numerosas empresas y como director de empresas privadas y públicas. Se destacan entre ellas su labor como director de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP 1990-1995), Banco Estado (1990-2001) y de Presidente del Directorio de Empresas de Transporte de Pasajeros de Metro S.A. (2000-2006), periodo en el que se desempeñó también como director en Salcobrand S.A. y Telefónica Empresas CTC Chile S.A. También cuenta con experiencia académica, siendo profesor de la FEN de la Universidad de Chile (1974 a 1981). Desde 2001 a la fecha, es director de Telefónica Chile y desde 2007 es integrante del Comité Editorial Asesor Diario Financiero.



### **IGNACIO BRIONES**

Ingeniero Comercial, Magíster en Economía Financiera y Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, y PhD. en Economía del Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences-Po). Fue coordinador de Finanzas Internacionales del Ministerio de Hacienda (2010-2013) entre cuyas labores destacan la de Director de Crédito Público, Director de los Fondos Soberanos de la República de Chile. También fue Director Ejecutivo del Consejo de Estabilidad Financiera (2012-2013), Representante de Chile ante el G20 (2012) y Embajador chileno ante la OCDE (2013-2014). Es Presidente de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas y Director del Centro de Estudios Horizontal. Actualmente es decano de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.



### **VITTORIO CORBO**

Ingeniero Comercial con mención en economía de la Universidad de Chile, PHD y postdoctorado en economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Cuenta con una extensa trayectoria tanto académica como director de empresas y asesor económico de organismos nacionales e internacionales. Entre otros, fue Presidente del Banco Central de Chile (2003-2007) y miembro del Consejo Asesor del Economista Jefe del Banco Mundial y del Comité Asesor sobre Política Monetaria y Cambiaría del Departamento de Mercados de Capitales del FMI. En lo más reciente fue Presidente del Directorio del Banco Santander-Chile (2014-2018). Ha publicado y editado 11 libros y más de 100 artículos en revistas internacionales especializadas de economía y en capítulos de libros. Actualmente es director de CCU S.A., asesor económico y miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos (CEP).



### **BERNARDO LARRAÍN**

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica, tiene un MSc en Finanzas del London School of Economics y un MSc en Management de la Universidad de Stanford. Empresario y dirigente gremial, desde mayo de 2017 es Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA). Además, preside el capítulo Chileno del Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico y es director de Colbún, empresa de la cual fue gerente general y presidente hasta el 2017, y de Puertos y Logísticas.



### **ALEJANDRO FOXLEY**

Ingeniero Civil Químico de la Universidad Católica de Valparaíso y Doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin (EE.UU.). Cuenta con una extensa trayectoria política y ha sido asesor de organismos internacionales. Fue Ministro de Hacienda (1990 – 1994), Presidente del Partido Demócrata Cristiano (PDC) (1994 – 1996), Senador de la República (1998 – 2006) y Ministro de Relaciones Exteriores (2006 – 2009). Además, cuenta con trayectoria académica como profesor de Desarrollo Internacional de Universidad de Notre Dame (1982-1987), profesor visitante de la Universidad de California, Berkeley y San Diego, así como de Oxford, Sussex y de MIT, y Visiting Fellow del Carnegie Endowment y Center for Global Development Washington. Desde 2009 es Presidente de Cieplan. Es autor de numerosas publicaciones sobre economía, desarrollo económico y problemas de la democracia.



### **MANUEL MARFÁN**

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Yale. Ha sido ministro, subsecretario y coordinador de políticas macroeconómicas del Ministerio de Hacienda, vicepresidente del Banco Central, director de la División de Desarrollo Económico de la Cepal, consultor de organismos internacionales y autor de numerosas publicaciones. Actualmente es investigador senior de CIEPLAN, director del Programa Cieplan-UTalca, y Presidente del directorio de Chile Transparente.



### **ALEJANDRA MUSTAKIS**

Diseñadora Industrial de la Universidad Diego Portales y diplomada en Gestión de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez. Emprendedora con iniciativas como Medular (2006) empresa del rubro mobiliario y diseño, y Kaul (2007) empresa líder en tecnología. Entre sus acciones destaca la creación del centro de emprendimiento e innovación iF (2014), el cual cuenta con una infraestructura de 12 mil metros cuadrados para el apoyo y crecimiento de proyectos innovadores, en donde todos los emprendimientos son creaciones y desarrollos chilenos. Actualmente es Presidenta de la Asociación de Emprendedores de Chile (ASECH). Además, es Consejera de la Universidad Diego Portales, Directora de la incubadora de negocios de la Universidad Federico Santa María 3IE, y participa en el consejo Inacap Innovación, de Comunidad Mujer, y del Círculo Innovación de Icare, entre otros.



### **RODRIGO VERGARA**

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica de Chile (1985) y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard (1991). Fue Presidente del Banco Central de Chile entre 2011 y 2016, y Consejero desde 2009 a 2011. Actualmente es investigador senior del Centro de Estudios Públicos, Investigador Asociado del Centro Mossavar-Rahmani de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard, y Profesor Titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. También es asesor y director de diversas empresas y ha sido consultor para distintos gobiernos e instituciones internacionales. Autor de numerosos artículos en revistas académicas y editor varios libros.



### **SERGIO PÉREZ**

Ingeniero Mecánico Universidad Técnica del Estado. Ha desarrollado su trayectoria laboral ligada al rubro automotriz. Fue Gerente de servicios en Curifor SA (1972-1981), y generó un emprendimiento personal consistente en un holding automotriz siendo concesionario de Citroen y Peugeot para venta de automóviles, además de Dercomaqa para venta y servicios de maquinaria agrícola. Desde 2008 ha desempeñado cargos gremiales, ejerciendo como Vicepresidente de Trantecar AG Curicó (2008-2012), como fundador y Presidente de la Confederación Nacional del Transporte de Carga de Chile, CNTC-CHILE (2012 a la fecha), y fundador y Vicepresidente de la Multigremial Nacional (2014 a la fecha).



### **KLAUS SCHMIDT-HEBBEL**

Ingeniero Comercial, Licenciado en Economía y Magister en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y Ph.D. en economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Ha desarrollado una vasta trayectoria como asesor económico de organismos nacionales e internacionales. Además, se ha desempeñado como Economista Principal del Departamento de Investigación del Banco Mundial, Gerente de Investigación Económica del Banco Central de Chile y como Economista Jefe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Fue Director del Departamento Económico de la OCDE en París (2008-2009). Actualmente es consultor, asesor, conferencista internacional, y director de empresas, fundaciones y ONGs. A su vez, se desempeña como Profesor Titular de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



### **ALFONSO SWETT**

Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, MBA and Scholar of the Class, Universidad de Duke (USA). Inventor (con patente en USA) – EP Singularity University. Fue presidente de Chile Valora, vicepresidente de USEC (Unión Social de Empresarios Cristianos), vicepresidente de la SOFOFA, y miembro de la Comisión de Salario Mínimo (2010-2013) y de la Comisión Salarial (2014-2015). A su vez, fue director de ICARE. Desde abril de 2018 es Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, CPC. Además, es Gerente General de Costanera SACI, Director Ejecutivo de Forus S.A., y director de empresas. También es Presidente del Consejo Asesor Externo Nacional (CLAPES UC), profesor de emprendimiento de Pontificia Universidad Católica de Chile, Consejero de la SOFOFA y Director de ACN Chile (Ayuda a la Iglesia que Sufre).



### **ÓSCAR OLIVOS**

Dirigente sindical desde 1974, es Presidente de la Central Autónoma de Trabajadores de Chile, CAT Chile, Secretario General de la Asociación Gremial Nacional de Trabajadores y Afines, ASTTRA A.G., Miembro del Consejo Ejecutivo de la Universidad de los Trabajadores de América, UTAL, y Miembro del Comité Ejecutivo de Alternativa Democrática Sindical ADS.



### **ANDREA TOKMAN**

Ingeniera Comercial mención Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Ph.D. en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Cuenta con una extensa trayectoria como investigadora en Cieplan, Expansiva y el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales, así como consultora para organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Ministerio de Hacienda de Chile y el Servicio Nacional de la Mujer. Además, se ha desempeñado en el Banco Central de Chile como Economista Senior de la Gerencia de Investigación Económica (2001-2005) y asesora principal del Presidente (2006-2008). Desde 2014 es Economista Jefe de Quiñenco S.A. Es vicepresidenta del Consejo Fiscal Asesor (CFA) del Ministerio de Hacienda, representante de los empleadores en el consejo superior laboral tripartito, y participa en comisiones y comités sectoriales de la CPC y Amcham.



### **KATIA TRUSICH**

Abogada de la Universidad de Chile, MBA de la Universidad Adolfo Ibáñez, con estudios doctorales que le otorgaron la Suficiencia Investigadora en Medio Ambiente de la Universidad de Salamanca, España. Cuenta con una vasta trayectoria en los sectores público y privado en instituciones tales como el Ministerio de Economía, Innova-Chile de CORFO, Carey y Cía, la gerencia general de Pesquera Yelcho S.A. y de Sanofi-Genzyme para Chile, Perú y Ecuador. Cuenta con certificado como Directora de Empresas por el Instituto de Directores de Londres. Fue Subsecretaria de Economía. Actualmente, es Presidenta del Directorio de la Cámara de Centros Comerciales, Directora de AMCHAM, miembro de círculos de Icare y directora de Cementos Bio-Bio, del Consejo Asesor de la Compañía General de Electricidad CGE y de Fundación Coopeuch.



# Secretaría Técnica

INTEGRANTES

---



### **FRANCISCO MORENO**

Secretario Técnico

Actual Subsecretario de Hacienda. Es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en derecho de la Universidad de California en Berkeley.

En el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera se desempeñó como jefe de gabinete del Ministerio de Planificación, y posteriormente, como Coordinador Legislativo del Ministerio de Hacienda. En ese período, participó en el estudio y tramitación de numerosos proyectos de ley tales como: Ley única de fondos, tasa máxima convencional, supervisión basada en riesgo para las compañías de seguros, tribunales tributarios y aduaneros, secreto bancario, reajustes al sector público, consejo de estabilidad financiera, consejo fiscal asesor, reforma tributaria y las leyes de presupuesto del sector público.

Además, se ha desempeñado como coordinador legislativo de CLAPES UC, Secretario General de la Asociación Nacional de la Prensa ANP; Fiscal del Consejo de Ética de los Medios de Comunicación Social; abogado asociado del estudio jurídico Philippi, Yrarrázaval, Pulido & Brunner, abogado de la Municipalidad de Putre e investigador del área municipal de la Fundación Jaime Guzmán.



### **HERMANN GONZALEZ**

Secretario Adjunto

Actual coordinador macroeconómico y jefe de asesores del Ministerio de Hacienda. Es Magíster en Economía con mención en Macroeconomía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y egresado de Ingeniería Comercial de la misma casa de estudios.

A partir de 2004 se desempeñó por cuatro años en la División de Estudios del Banco Central de Chile y, posteriormente, fue economista senior y subgerente de estudios de Zahler & Co.

Entre 2012 y 2013, fue coordinador macroeconómico del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Entre octubre de 2013 y marzo de 2018 se desempeñó como economista principal de BBVA Research Chile.

En 2014, fue designado por el Ministro de Hacienda como integrante del Consejo Fiscal Asesor por un período de cuatro años, institución de la cual fue su vicepresidente desde 2016.

Adicionalmente, es profesor asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y fue consejero de la Fundación Chile Mujeres.



### **ÓSCAR PERELLO**

Apoyo Secretaria Técnica

Actual asesor macroeconómico del Ministro de Hacienda. Es Ingeniero comercial con mención en Economía y Magíster en Economía con mención en Macroeconomía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Desde 2016 hasta marzo de 2018 fue investigador en Clapes-UC y en 2017 también fue profesor de la Facultad de Ingeniería y Ciencias de la Universidad Adolfo Ibáñez.

En Clapes-UC fue autor de una serie de documentos de trabajo sobre política fiscal con el actual Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, y el director de la Dipres, Rodrigo Cerda.



# Una Hoja de Ruta Hacia el Desarrollo Integral

---

---

C

Chile ha tenido un progreso económico y social notable desde el retorno a la democracia. Como nunca antes, el país ha sido capaz de incorporar masivamente a los chilenos a oportunidades materiales y educacionales que en el pasado estaban reservadas para una elite, al tiempo que millones de conciudadanos han salido de la pobreza.

Ello es producto de buenas bases institucionales, cambios graduales, una política económica seria y un énfasis del gasto público en la política social. Hoy nuestro país no solo se encuentra entre los líderes de la región a nivel de ingreso per cápita, sino también en materia de mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer e índice de desarrollo humano (ONU). A su vez, distintos estudios realizados por Organismos Internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, lo posicionan a la cabeza en diversas dimensiones a nivel institucional y en la calidad de sus políticas públicas.

Aunque parezca paradójico, este éxito relativo es hoy día parte del problema que enfrentamos como país. Chile tiene el duro desafío de sortear la llamada trampa de los países de ingreso medio. Ese foso que muchas de las naciones que transitaban a paso firme hacia el desarrollo, finalmente no lograron superar, hipotecando con ello el bienestar y las oportunidades de sus ciudadanos. Son variadas las razones detrás de esta trampa. Por de pronto, la autocomplacencia respecto a los éxitos alcanzados y, por ende, la falta de ambición sobre los cambios necesarios para enfrentar los nuevos y complejos desafíos económicos y sociales. Pero ante esos problemas y desafíos, muchos de ellos ciertamente urgentes, tampoco cabe caer en la trampa de la autoflagelación que asume que buena parte de lo obrado ha sido en vano. Tal premisa solo puede derivar en cambios refundacionales que, sustituyendo la lógica de reformas incrementales que construyen y corrigen sobre lo obrado, terminan generando polarización y estancamiento. La historia ofrece variados ejemplos, incluyendo, por cierto, países de América Latina.

Las razones anteriores nos invitan a reflexionar en forma profunda sobre los nuevos desafíos económicos y sociales de este Chile tan distinto y tanto mejor que el de hace treinta años. Nos invitan a pensar en los próximos treinta años a la luz de sus nuevos y apremiantes retos económicos, de sus demandas sociales y del nuevo ciclo político. Nos convocan a discutir con mirada de largo plazo sobre las oportunidades y desafíos que el acelerado cambio tecnológico impone sobre nuestra matriz productiva, el emprendimiento, nuestros mercados laborales y la formación de competencias. Nos convocan a interrogarnos sobre la calidad de vida de los chilenos, las demandas adecuadas para un nuevo ciclo y sobre cómo acomodar las demandas de la clase media.

## EL DESARROLLO INTEGRAL

El desarrollo integral, en el que nos enfocamos en este trabajo, va más allá de lo económico. Pese a que esta dimensión es clave para la generación de empleos, mejorar las condiciones de vida y contar con los recursos fiscales necesarios para enfrentar los desafíos sociales del país, es solo una parte de la integralidad que ambicionamos tenga nuestro desarrollo.

El desarrollo integral se traduce en mejores condiciones de vida para todos los chilenos y, en particular, para aquellos que no alcanzan las condiciones mínimas para una vida digna, o que están en permanente riesgo de caer en la pobreza. Así, el desarrollo integral es aquel en el cual la superación de la pobreza, con las diversas y nuevas formas en que se expresa, es un imperativo permanente de la sociedad.

Un desarrollo integral se preocupa por la desigualdad en sus diversas dimensiones, incluyendo la desigualdad de trato que, como revelan estudios recientes, es particularmente sensible para los chilenos, o la desigualdad de acceso a espacios públicos de calidad.

El desarrollo integral requiere promover no sólo beneficios sino también deberes. Por ello, cabe velar por el protagonismo activo y constructivo de todos, sin exclusiones, como un deber ciudadano.

El desarrollo integral se expresa en la promoción de una clase media que ve oportunidades de progreso para sí y sus hijos, y que se desenvuelve en un ambiente de igualdad de oportunidades, al mismo tiempo que considera que tiene seguridades mínimas frente a la enfermedad, la vejez y el desempleo.

Es el caso de la mayoría de los países desarrollados democráticos y donde la mayoría de la población es de clase media. En las democracias, las estrategias ganadoras son las que convocan a la mayoría ciudadana. Los chilenos mayoritariamente (70%) se autclasifican como clase media. El que nuestra propuesta considere las demandas de la clase media es una necesidad del Chile de hoy y también para hacerla viable. Lo contrario sería una propuesta puramente testimonial.

Pero las demandas de la clase media (mejores pensiones, mejor educación, mejor salud, mejor calidad de vida, entre otras) conllevan un costo económico. Los países desarrollados encabezan los rankings mundiales en esas categorías porque son ricos y con más recursos pueden abordar mejor esas demandas. Por lo mismo, al final del camino, el desarrollo integral requiere una solución viable, responsable y sostenible de esas demandas. En este contexto, el desarrollo integral exige un Estado moderno que, poniendo en el centro a los ciudadanos, sea capaz de adaptarse a nuevos y cada vez más complejos requerimientos con eficiencia y eficacia.

Es por esto que ese camino debe ser gradual, a pesar de que las demandas parecen exigir soluciones globales e inmediatas. La promesa de largo plazo es que los hijos superarán a sus padres, que los jóvenes y adultos se pensionarán mejor que los actuales pensionados. En el corto plazo, mientras tanto, la política deberá encargarse de las vulnerabilidades (riesgos) de la clase media y, con más alta prioridad, de los más pobres.

Un desarrollo integral favorece la vida en comunidad, a partir de condiciones básicas de seguridad y espacios públicos amigables, particularmente en nuestras ciudades. En ellas quisiéramos contar con espacios integradores y generadores de oportunidades y con mejor calidad de vida. Un desarrollo integral promueve la cohesión social, ofrece espacios de participación, valora la democracia representativa y se enriquece con la diversidad en la construcción de la vida como nación. El desarrollo integral reconoce, además, la importancia y potencia de la sociedad civil como constructora de comunidad y de la generación de bienes públicos complementarios a los del Estado.

El desarrollo integral implica reconocer el valor de los emprendedores, empresarios, de la sociedad civil organizada, de los trabajadores y del Estado y sus políticas, como los motores del desarrollo, con derechos y deberes. Entre estos, la obligación de las empresas de cumplir con las regulaciones que los afectan para proteger bienes públicos esenciales, pero también el derecho a que esas regulaciones sean expeditas y predecibles. Desde el Estado, el desarrollo integral se expresa, además, a través de servicios y bienes públicos que propendan, de acuerdo a las posibilidades, al estándar que exige un país camino al desarrollo.

Un desarrollo integral es sustentable y se hace cargo del medio ambiente, de los desafíos del cambio climático y un uso responsable de los valiosos recursos que nos ofrece la naturaleza. A su vez, el desarrollo integral debe procurar una adecuada ocupación del territorio, generando las condiciones para el desarrollo de sus regiones, la emergencia de iniciativas locales y la desconcentración de la inversión.

El desarrollo integral, particularmente teniendo en cuenta el acelerado cambio tecnológico, requiere de un mercado laboral que se adapte adecuadamente a las nuevas condiciones, que promueva la participación de la mujer, los jóvenes y los trabajadores informales que hoy están excluidos. A su vez, que fomente el desarrollo de las capacidades que la nueva economía exige y que proteja y acompañe en su reconversión a quienes puedan quedar descolocados por el cambio tecnológico y la automatización de actividades productivas que ya comenzó y que se intensificará en los años a venir.

El desarrollo integral defiende irrestrictamente la libre competencia. No solo por razones de eficiencia económica y por asegurar menores precios y mejor calidad de los bienes, sino también en aras de la legitimidad percibida del mercado, la que se deteriora cuando se perciben abusos. Por la misma razón, el desarrollo integral se preocupa de proteger a los consumidores, garantizando sus derechos y que puedan obtener en tiempo y forma lo que han adquirido. El desarrollo integral promueve el emprendimiento, para que haya nuevos actores que desafíen a las empresas incumbentes, así como un mercado de capitales profundo e inclusivo que permita un acceso amplio al financiamiento en condiciones favorables.

Al reflexionar sobre el desarrollo integral, este grupo está consciente que, a pesar de la variedad de formación y experiencias de sus integrantes, ella es inevitablemente limitada y deja fuera dimensiones valiosas e importantes de lo que necesariamente debe considerar un desarrollo verdaderamente integral. Con todo, estimamos que aquí se abordan dimensiones centrales de tal desarrollo, las que deberán ser complementadas y enriquecidas con otras dimensiones que, no por estar fuera, son poco importantes.

Convocados por el Presidente de la República, durante más de dos meses, una vez a la semana, una comisión transversal de académicos, ex ministros y ex consejeros del Banco Central, autoridades gubernamentales, líderes gremiales, trabajadores, empresarios y emprendedores, hemos llevado adelante este esfuerzo, debatiendo y allegando visiones sobre una serie de temas cuyo norte es aportar a una agenda de desarrollo integral de largo plazo. Se trata de tener una mirada compartida, una visión y hoja de ruta de futuro sobre una serie de ejes estratégicos que prevalezcan a los cambios de gobierno. Es por ello que, si bien este documento presenta una serie de propuestas en distintas áreas, ellas no apuntan necesariamente a una ingeniería de detalle, sino que, muchas veces, a delinear en trazos gruesos una hoja de ruta con los desafíos centrales sobre los que debiéramos lograr grandes acuerdos.

## **1. Podemos poner la mirada en el largo plazo porque no estamos en crisis**

La historia chilena ha sido una de crisis económicas frecuentes durante la mayor parte de las décadas pasadas. Ello nos sumía con frecuencia en altas tasas de desempleo, un bajo y volátil crecimiento, altos déficits fiscales y, de manera casi permanente, en altas tasas de inflación. En la actualidad, los desafíos son numerosos, pero tenemos grandes fortalezas macroeconómicas. No estamos en crisis económica, al tiempo que experiencias en el pasado reciente muestran que hemos sido capaces de sortear dos graves crisis internacionales sin grandes costos para los chilenos.

Subrayamos esto por su enorme importancia. Porque no es fruto del azar, sino el resultado de un conjunto de instituciones y de un manejo responsable de nuestras principales variables macroeconómicas. Este ambiente de estabilidad y la capacidad para amortiguar las inevitables crisis externas, requieren mantener las políticas y las instituciones que previenen la generación de crisis y atenúan el impacto de las que vienen de fuera.

La resiliencia frente a las crisis es resultado de los seguros que se construyen en periodos de normalidad o bonanza. La fortaleza de la posición fiscal, la adecuada regulación del sistema financiero y de los mercados de capitales, la confianza en la política monetaria, un bajo nivel relativo de deuda y la flexibilidad cambiaria son verdaderos seguros macroeconómicos que permiten sortear las crisis. Coincidimos en la importancia de mantenernos muy atentos en cuidar estas políticas y en evitar cualquier asomo de populismo que las pueda poner en riesgo.

Son varios los países donde hoy sus habitantes pagan muy altos costos por el populismo. Son muchos los que no pueden poner la mirada en el desarrollo porque están agobiados por la inestabilidad y el temor de la crisis. Valoramos, en toda su magnitud, lo que significa poder tener el espacio para poner la mirada en el mediano y largo plazo, para prepararnos para los desafíos y oportunidades que se nos abren.

## **2. Construir sobre lo obrado**

Estamos convencidos de que hay que construir sobre lo mucho que el país ha avanzado desde la vuelta a la democracia. El crecimiento de nuestra economía, en promedio, desde 1990 llega a 5% anual, mientras en las tres décadas anteriores y durante buena parte del siglo XX sólo lo hizo al 3% anual. Entre los países latinoamericanos, Chile se ubica en los primeros lugares por su ingreso por habitante, muy distinto de lo que ocurría en décadas anteriores.

El crecimiento sostenido y sustentable se funda en el esfuerzo de largo plazo por sobre la ganancia de corto plazo. Ese debiera ser el enfoque predominante en la política, en los negocios y en las propuestas de políticas públicas. En ese contexto, frente a

los desafíos para lograr el desarrollo integral no hay una respuesta única, muchas veces cargada de ideología, sino una suma de iniciativas que se complementan en forma consistente y, sobre todo, en instituciones más fuertes y confiables.

Las refundaciones tienden a destruir capacidades. Las capacidades se desarrollan en forma gradual construyendo sobre lo que se ha acumulado. Las reformas suponen evaluación, aprendizaje y cambios en base a este aprendizaje, suponen un proceso continuo de ensayo, de correcciones y de acumulación. Supone no tener temor a innovar, porque se tiene la capacidad de corregir lo que no da los resultados buscados.

El crecimiento sostenido y sustentable sólo es posible con instituciones políticas y económicas cada vez más confiables. Ese crecimiento es resultado de instituciones que establecen una adecuada rendición de cuentas, incentivos y responsabilidades. De instituciones que logran que el interés común prevalezca por sobre los intereses particulares. El desarrollo integral descansa en instituciones que se defienden contra la corrupción y la violencia o inseguridad, dos amenazas al desarrollo que golpean con fuerza en varios países de la región.

Aunque no es suficiente, el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo integral. El punto de partida de esta reflexión es que Chile ha ido perdiendo la capacidad de crecer. Desde fines de los años 1990 el PIB tendencial muestra una desaceleración secular. El Comité Consultivo 2017 proyectó un crecimiento de 2,6% anual para el mediano plazo, bastante por debajo de las últimas décadas. Parte del problema de la reducción en el crecimiento tiene que ver con una inversión que, como porcentaje del producto, exhibe tasas sustancialmente menores que en las décadas recién pasadas y que anota una caída en los últimos años. Si aumentar la inversión es fundamental para incrementar el crecimiento de largo plazo, el problema principal no parece ser solo ese. El elemento más relevante ha sido la productividad de la economía que ha perdido dinamismo de manera persistente, hasta estancarse en los últimos años. El Comité Consultivo prevé, a 2022, un crecimiento de 0,5% anual en esa variable, nivel muy por debajo del necesario para alcanzar el desarrollo pleno en 10 a 15 años. Nuestra productividad por trabajador es apenas un 40% del promedio de la OCDE. Es un enorme desafío acortar esa brecha, más si consideramos que las diferencias son aún mayores en capacidades tecnológicas para la nueva economía y que las competencias de un egresado promedio de la educación superior en Chile son muy inferiores a las de sus pares en esos países.

Nuestra hipótesis es que Chile vivió un ciclo virtuoso que está llegando a su fin, como consecuencia de su propio éxito. Se construyeron instituciones que contribuyeron a darnos estabilidad económica, se siguió avanzando en la integración al mundo, se aprovecharon bien las holguras existentes, la modernidad que inicialmente sólo exhibía Santiago se extendió a buena parte del territorio, y el Chile de la pobreza masiva de 1990 se transformó en otro país, con una clase media masiva, exigente y empoderada, aunque todavía precaria en muchos sentidos. No es poco.

Para retomar un crecimiento vigoroso es necesario pensar en un nuevo ciclo virtuoso, distinto del anterior. Con capital, fuerza de trabajo y territorio escasos, la clave de ese nuevo ciclo es más y mejor capital, mejor fuerza de trabajo, mejor territorio y mejor Estado.

La mayoría de las economías desarrolladas también enfrentó encrucijadas como las que vivimos hoy, con escasez de fuerza de trabajo y territorio. ¿Qué hicieron esos países para dar el salto al desarrollo? ¿Qué hicieron EE.UU. y el Reino Unido? ¿Qué hizo Japón, que a mediados del siglo pasado tenía un ingreso per-cápita menor que el de Chile? ¿Qué hizo Corea del Sur, que hace 50 años tenía un ingreso per-cápita menos de la mitad del de Chile? ¿Qué hicieron los países nórdicos, que hace 100 años estaban más atrasados que Argentina? ¿Cómo lo hicieron Australia, Nueva Zelanda y Canadá? ¿Qué fue lo que no hizo Argentina?

Los estudios más recientes sobre el tema encuentran las respuestas a esas preguntas en la política y en las instituciones, y no solo en la economía. De allí que el desarrollo integral requiere fortalecer la política y las instituciones.

En los últimos años hemos sido testigos de un importante deterioro de la confianza en nuestras principales instituciones económicas y políticas. Ello es preocupante por cuanto sin confianza no hay desarrollo económico posible. Sin confianza, la legitimidad en el funcionamiento de los mercados y en su regulación por el Estado se ve mermada. Sin confianza, el emprendimiento,

la innovación y la inversión se resienten. Sin confianza en nuestras instituciones, la política pública es mirada con sospecha y queda expuesta a la captura y a tentaciones populistas de diversos signos políticos. Los países desarrollados han alcanzado niveles altos de confianza entre los ciudadanos, y entre estos y las instituciones y las empresas. Eso no fue una casualidad, sino que la consecuencia de políticas y estrategias para lograrlo. Nos preocupa que en Chile haya aumentado la desconfianza entre los ciudadanos y entre estos y las empresas y respecto de las instituciones. Todos tenemos responsabilidad en cuidar la confianza en nuestras instituciones. Cuando las criticamos debemos hacerlo con la responsabilidad del que cuida porque valora la importancia de la reputación de ellas. Cuando criticamos debemos hacerlo pensando en cómo mejoramos y cómo construimos instituciones mejores y más confiables.

### 3. Chile en 2030

El 2030 es el año en que saldrán de 4º medio los niños que este año están en primero básico, la mayoría de los cuales ya estuvo dos años en el sistema escolar. ¿Estarán en condiciones de acceder al nuevo tipo de empleos que se generarán a partir del acelerado cambio tecnológico que ya se observa en nuestra economía? Esos cambios proyectados para los próximos doce años plantean un enorme desafío. Algunos ejemplos. Se estima que en 2030 un 95% del transporte en los países desarrollados se realizará como servicio por medio de vehículos sin chofer, la mayoría eléctricos (Rethinking Transportation 2020-2030). Si bien no hay estimaciones del avance de esta transformación en nuestro país, con toda probabilidad ella estará en pleno desarrollo.

Prácticamente donde levantemos la mirada en nuestro entorno, vemos que hay un profundo cambio tecnológico. Se trata de tecnologías disruptivas. Estas tecnologías, junto con producir avances importantes, desplazan lo que hasta hace poco eran formas dominantes de producción y consumo.

Estos cambios abrirán oportunidades, al tiempo que generarán costos importantes y necesidades de adaptarse o reconvertirse para los que están en las actividades, productos, servicios y negocios que son desplazados por las nuevas tecnologías. De hecho, dada la calificación de la fuerza laboral chilena y la estructura de empleos, un estudio reciente de la OCDE estima que en torno a un 20% de los empleos en Chile son altamente automatizables. Para enfrentar esta realidad se requiere una política educacional y de capacitación que prepare a la fuerza laboral para trabajar como complemento de la robótica y la inteligencia artificial, y para desempeñar tareas que tienen un bajo riesgo de automatización y así poder aprovechar mejor los avances del siglo XXI.

### 4. Diálogos estratégicos

El desarrollo requiere también de acumulación de capacidades que se potencian y complementan. Capacidades de capital humano, de infraestructura física y digital, de empresas, de universidades, instituciones financieras y de entidades especializadas de gobierno. Requiere de redes donde estos actores se conocen, profundizan sus confianzas, y desarrollan las competencias para vincularse a la red global de conocimiento.

Así se facilitan las inversiones complementarias, tanto en bienes públicos como privados, que hacen rentable las inversiones. Por ejemplo, el sector exportador, gracias a la logística y a la disponibilidad de infraestructura y de insumos y proveedores de servicios de calidad, se hace más competitivo.

Un mecanismo casi totalmente ausente en la práctica de nuestro país es la construcción participativa de estrategias globales y sectoriales. Esta es una práctica muy común y útil para alinear esfuerzos en países de características similares a Chile, de la cual podemos aprender (Australia y Nueva Zelanda, entre otros).

El desarrollo supone un proceso de aprendizaje colectivo, la creación de círculos virtuosos, la generación de capital social y la formación de ecosistemas colaborativos. Lo anterior genera condiciones más propicias para la innovación y el desarrollo

tecnológico, ámbitos en el que nuestro país exhibe un importante retraso. En efecto, Chile no solo invierte poco en I+D, sino que, además, registra uno de los más bajos índices de colaboración de empresas con organizaciones del conocimiento entre los países de la OCDE.

Recomendamos en este documento que se generen instancias, convocadas por el Estado o por privados, que reúnan a diversos actores en torno a áreas claves para nuestro desarrollo. El propósito es construir visiones compartidas, generar confianzas, facilitar la coordinación y la colaboración público-privada-universitaria. El propósito de instancias como estas es convocar a una conversación estratégica, más que a un ejercicio de planificación tradicional.

## 5. Nuestra inserción en el mundo

Es importante reafirmar, en un momento en que surgen amenazas proteccionistas, la importancia de nuestra estrategia exportadora. Para un país pequeño como el nuestro la plena inserción en el comercio internacional y la suma de acuerdos de libre comercio, contribuyen de manera decisiva a la generación de empleos, a la competencia y el crecimiento. Los 26 acuerdos comerciales vigentes, que alcanzan a 64 economías que, a su vez, representan el 85% del Producto Interno Bruto (PIB) Mundial y el 63% de la población del planeta, cubren casi la totalidad de nuestras exportaciones.

Consideramos que nuestro país debe oponerse con fuerza al proteccionismo en todos los foros internacionales y sumar aliados en esta defensa del comercio internacional, que resulta clave para países pequeños como el nuestro.

Una manera de defendernos contra el proteccionismo es promover la facilitación del comercio con especial atención en reducir las restricciones no arancelarias que encarecen y restan competitividad a nuestras exportaciones. Considerando que el arancel promedio que enfrentan nuestras exportaciones no supera el 1%, el foco de las mejoras debe estar en el ámbito no arancelario. La Alianza del Pacífico y el TPP son espacios económicos de especial relevancia para nuestro país en la actual realidad internacional.

## 6- Propuestas para un desarrollo inclusivo

Las medidas que más abajo se proponen, están orientadas a promover grandes acuerdos sobre algunos de los principales desafíos económicos y sociales que tenemos por delante y construir juntos nuestra hoja de ruta para los próximos 30 años. Estamos convencidos de que, más allá de nuestras diferencias, este es un esfuerzo posible y extremadamente necesario.

El documento se organiza de la siguiente forma:

- En el **Capítulo II** se aborda el desafío de la **creación de empleos de calidad**.
- El **Capítulo III** hace un diagnóstico y efectúa una serie de propuestas para **eliminar la pobreza y proteger a la clase media**.
- El **Capítulo IV** presenta recomendaciones y lineamientos para un tema transversalmente clave: la **modernización del Estado**.
- En el **Capítulo V** se aborda la necesidad de **eleva la inversión**, sin la cual no hay crecimiento económico de largo plazo ni oportunidades laborales adecuadas para los chilenos.
- El **Capítulo VI** se centra en el reto de **eleva la productividad**, estancada hace años y sin la cual no hay crecimiento sostenible de largo plazo alto.
- El **Capítulo VII** aborda desafíos del **mercado de capitales**, elemento central para la inversión y el mejor y más barato acceso de las empresas y de las familias al crédito.
- El **Capítulo VIII** efectúa una serie de propuestas para incrementar la **competencia y la protección de los consumidores**.

- El **Capítulo IX** está dedicado al **emprendimiento y las Pymes**, motores fundamentales para la generación de empleos y oportunidades.
- Finalmente, en el **Capítulo X**, consistente con lo que ha sido una de las claves del éxito económico de Chile en las últimas décadas, se propone **profundizar la inserción internacional de Chile**.



# Crear Empleos de Calidad

---



**MANUEL AGOSÍN**

*"Para aumentar la inversión, mejorar el bienestar de todos los trabajadores y disminuir el empleo informal, es fundamental mejorar las relaciones laborales. Es indispensable transitar hacia una institucionalidad que ponga el acento en los intereses compartidos".*



**FERNANDO BUSTAMANTE**

*"La revolución digital y la posibilidad de romper el clima de confrontación y falta de colaboración asociativa, nos permiten abrigar fundadas esperanzas de alcanzar metas que permitan lograr trabajos formales en condiciones dignas, bien remunerados, y que posibiliten el desarrollo personal y familiar".*



**ÓSCAR OLIVOS**

*"Trabajo decente (entendido como en condiciones equitativas y satisfactorias) demanda dos grandes desafíos: un crecimiento económico sostenido e inclusivo, y empleo pleno y productivo. Con ello se genera trabajo decente para todos".*

---

**E**

l acceso a un trabajo formal, con condiciones laborales dignas y seguridad social, es un elemento fundamental para el desarrollo de las personas y la calidad de vida de las familias. No es concebible un Chile desarrollado de manera integral si un cierto porcentaje de la población sigue accediendo a trabajos precarios, o si persisten grupos de la población que se encuentran en desventaja para integrarse al mercado laboral. Por otro lado, el contexto global actual, en que la revolución tecnológica, de la inteligencia artificial y la robótica avanzan a pasos agigantados, nos exige adaptar el mercado laboral chileno, con regulaciones que favorezcan la absorción de nuevas tecnologías y aumenten la competitividad, pero con un especial énfasis en capacitar y acoger a quienes encuentren dificultades para adecuarse a los nuevos tiempos.

Es necesario generar las condiciones para que Chile no se quede fuera de la cuarta revolución industrial, la cual permitirá crear nuevas oportunidades de empleo y mejorar la productividad. Esto incluye apoyar a los trabajadores que, durante la transición a las nuevas tecnologías y la adaptación del mercado laboral, vean afectados sus puestos de trabajo o tengan dificultades para adaptarse a las nuevas dinámicas laborales.

El desafío de este capítulo es dar un nuevo impulso al mercado laboral, facilitando que la revolución tecnológica se traduzca en mayor bienestar para los trabajadores, acceso a mejores trabajos, más participación laboral de más grupos de la sociedad, y mayores oportunidades para la actividad empresarial, especialmente de las Pymes y empresas en crecimiento. Para este fin, es fundamental una combinación armoniosa entre la adaptación de la regulación vigente a las nuevas tecnologías, con herramientas que faciliten la reconversión laboral, mejores oportunidades de capacitación y mayor seguridad en el ingreso.

Para impulsar la productividad laboral, así como para alcanzar un mayor crecimiento de los salarios, es fundamental entregar una mejor formación y mayores competencias a la fuerza laboral, la que presenta un rezago importante que resulta particularmente preocupante en el contexto del acelerado cambio tecnológico.

Este esfuerzo debe partir por el sistema educacional. Necesitamos intensificar los esfuerzos por lograr mejorar en los aprendizajes en lenguaje y comunicaciones, inglés, ciencias, matemáticas y tecnología (STEM en la sigla en inglés). Sin esas competencias resulta muy difícil ser parte del proceso de cambio tecnológico en marcha. Ello es válido para todas las escuelas, incluyendo las que actualmente logran los mejores resultados académicos. Al mismo tiempo, Chile requiere con urgencia implementar un abanico de opciones de capacitación que permita a los trabajadores adaptarse y beneficiarse de las oportunidades que crea la cuarta revolución industrial de la inteligencia artificial y la robótica.

El sistema actual de capacitación ofrece planes que son demasiado rígidos, estandarizados y superficiales como para entregar habilidades acordes a las necesidades cambiantes, especialmente en el ámbito tecnológico. Por su parte, la educación técnica a nivel escolar ha sido dejada fuera del debate público, siendo un elemento fundamental para paliar el déficit de capital humano.

Por otro lado, la regulación vigente obliga a contar con jornadas laborales rígidas, que significan una barrera para estos grupos al tratar de incorporarse al mercado laboral. La falta de adaptabilidad de la regulación laboral también dificulta la actividad empresarial, afectando particularmente a las Pymes, que cuentan con menos alternativas que las empresas de mayor tamaño.

Las mujeres continúan enfrentando múltiples dificultades para desempeñarse laboralmente, al igual que los jóvenes y los adultos mayores, quienes tienen una tasa de participación menor y una tasa de desempleo mayor que el resto de la población. Las políticas públicas también deben abordar la inclusión de personas con necesidades especiales en el mundo laboral, quienes muchas veces no encuentran las condiciones para trabajar, a pesar de tener el talento necesario para hacerlo.

En el caso de las mujeres, además de la dificultad para compatibilizar el desarrollo laboral con la maternidad, persiste una significativa brecha salarial a nivel de género. Considerando la metodología de la OCDE, la brecha salarial de Chile está entre las más altas de ese grupo de países y fluctuaría entre un 11% y un 18%.

Dentro de la falta de oportunidades para los jóvenes, cabe destacar al grupo que no estudia ni trabaja (comúnmente denominados NINI), que en Chile supera al promedio de los países OCDE y se concentra en los sectores más vulnerables. Por su parte, el

desafío de facilitar la participación del adulto mayor en el mercado del trabajo cobra especial relevancia ante el envejecimiento de la población y la mayor esperanza de vida.

Estas brechas de participación se deben, en parte, a una regulación laboral desactualizada, que no ha sabido adecuarse a los nuevos tiempos. Sin embargo, también se deben a la falta de oportunidades para adquirir herramientas laborales, tanto por las falencias del sistema educacional como por el mal funcionamiento del sistema de capacitación actual, que no entregan al trabajador una opción real de potenciar su desarrollo laboral. Estas deficiencias en la generación de capital humano se manifiestan en que la productividad media de Chile está muy por debajo de la de los países desarrollados, especialmente en empresas pequeñas y medianas.

De acuerdo a un estudio reciente de la OCDE, la probabilidad de automatización del trabajo en Chile está por encima de la mediana de los países de este grupo, y la evidencia internacional sugiere efectos relevantes de la automatización en sectores como el comercio, las manufacturas y la construcción, que en Chile representan 38% del empleo total. Sin embargo, las nuevas tecnologías también traen consigo el surgimiento de múltiples oportunidades de trabajo de calidad, disminuyendo la precarización laboral, como ha ocurrido en diversos países de la OCDE. Así, nuestras políticas públicas deben ser capaces de adaptar la regulación laboral pensando en un horizonte de mediano plazo, en que el mercado laboral requerirá ser cada vez más dinámico, al mismo tiempo que preparar a los trabajadores para integrarse a los nuevos empleos que traerá consigo la revolución tecnológica.

Enfrentar los desafíos del mercado laboral para lograr aumentar la participación laboral de grupos excluidos y la adaptación al cambio tecnológico serán la base para reducir las fuertes desigualdades que existen hoy, potenciar el desarrollo integral de las familias y mejorar la competitividad del país. Las siguientes propuestas buscan avanzar hacia un mercado laboral más adaptable al contexto global, moderno y que permita entregar a las personas una mayor seguridad de ingresos y mejores herramientas laborales.

## PROPUESTAS PARA CREAR EMPLEOS DE CALIDAD

1. Elaborar una política pública integral para enfrentar el cambio tecnológico compatibilizando la adopción de nuevas tecnologías con la reconversión laboral de los trabajadores.
2. Acelerar la tramitación legislativa y administrativa de iniciativas orientadas a aumentar la incorporación a la fuerza laboral de jóvenes, mujeres, adultos mayores y personas con necesidades especiales, y complementarlas con medidas que apunten directamente a abordar las dificultades específicas que actualmente son una traba para cada uno de esos grupos.
3. Enfrentar el déficit de capital humano que hay en el país, implementando más y mejores capacitaciones en el corto plazo, potenciando la educación temprana, básica, media y técnica (tanto media como superior) de calidad en el mediano y largo plazo, e institucionalizando eficientes controles de calidad a las capacitaciones entregadas.
4. Reformular el sistema nacional de capacitación, convirtiéndolo en un sistema dinámico, que se adapte a las necesidades de los distintos sectores productivos y grupos de trabajadores, que sirva especialmente a las Pymes (sin excluir a sus dueños, que actualmente no pueden capacitarse haciendo uso de la franquicia tributaria dispuesta por la ley) y empresas en crecimiento, y que entregue habilidades tecnológicas de última generación. Se requiere también revisar, coordinar y racionalizar los distintos programas de capacitación en el sector público para aumentar su eficacia.
5. Fomentar una mayor coordinación entre la educación media, los institutos profesionales y los centros de formación técnica con el sector privado, para permitir transferir las necesidades de competencias que surgen en las distintas actividades productivas a los centros de formación. Aumentar la colaboración entre ambos niveles de educación técnica, avanzar en el reconocimiento de las habilidades obtenidas durante la etapa escolar y expandir modelos que vinculen tempranamente a los jóvenes con la empresa, como el de la educación dual.

6. Apoyar a quienes experimentarán dificultades en la transición hacia las nuevas condiciones que demanda la economía del siglo XXI, emulando, por ejemplo, el modelo de economías desarrolladas que ofrecen esquemas que otorgan mayor seguridad en el ingreso a los ciudadanos, por ejemplo, perfeccionando el Seguro de Desempleo.
7. Adaptar el Código del Trabajo a un mercado laboral dinámico, considerando las nuevas tecnologías, y la baja tasa de participación laboral de los jóvenes, de las mujeres, de los adultos mayores y de las personas con necesidades especiales. Se deben evaluar opciones como permitir el trabajo por horas y organizado en diversas modalidades de jornada, que permitan compatibilizarlo con las demandas de una economía moderna. Esta nueva regulación debe procurar no precarizar el empleo, sino que adaptar las condiciones laborales para facilitar la empleabilidad de más grupos a la fuerza de trabajo y la absorción de nuevas tecnologías.
8. Evaluar opciones para perfeccionar la indemnización por años de servicio, con el objetivo de aumentar la formalización del mercado laboral, estimular la demanda por capacitación laboral, e incrementar el empleo de mujeres, jóvenes, y trabajadores con bajo nivel de calificación. Se debe avanzar en alcanzar un justo equilibrio entre un perfeccionamiento del sistema de indemnizaciones por años de servicio y un subsidio de desempleo más generoso, mejorando la cobertura y protección de los trabajadores, sin afectar los incentivos a la generación y a la búsqueda de empleos.
9. Promover una cultura de la corresponsabilidad familiar entre el hombre y la mujer, además de avanzar hacia un mecanismo de sala cuna de mayor cobertura para compatibilizar la vida familiar con el desarrollo laboral.
10. Fomentar que los estudiantes de educación superior puedan integrarse a la fuerza laboral a tiempo parcial para así lograr una fuente de ingreso autónoma y adquirir experiencia laboral.
11. Elaborar programas de calificación especialmente focalizados en los jóvenes que no estudian ni trabajan, que signifique un cambio respecto de los actualmente vigentes, que no han mostrado buenos resultados.
12. Incentivar la formalización del mercado laboral, en particular de mujeres, jóvenes y trabajadores con bajo nivel de calificación, para darles acceso a los beneficios de un trabajo formal, como por ejemplo el de la capacitación y la previsión social.
13. Modernizar la Dirección del Trabajo acorde con los estándares internacionales más recientes, que se adapte en mejor forma a los requerimientos que surgen de una nueva realidad laboral, propia de un país que desea integrarse exitosamente a la nueva revolución industrial en curso. Conviene evaluar su gobernanza dotándola de un consejo directivo que, al igual que en otras agencias públicas, permita mayor estabilidad y continuidad en sus dictámenes.
14. Revisar la normativa que regula el reemplazo interno de trabajadores en caso de huelga, buscando un justo equilibrio entre las necesidades de la empresa, los grupos de trabajadores que están negociando sus condiciones laborales, y la sociedad como un todo, que no debe asumir los costos de un conflicto en el que no tiene participación.
15. Diseñar mecanismos que permitan alinear mejor los incentivos entre trabajadores y empleadores, como, por ejemplo, reemplazar los actuales esquemas de gratificaciones por fórmulas que permitan efectivamente la participación en las utilidades de la empresa por parte de los trabajadores.
16. Generar programas de apoyo y capacitación para los trabajadores por cuenta propia, de manera que puedan mejorar su productividad y sus condiciones laborales.
17. Modernizar el Código Laboral para que responda a las nuevas realidades y los desafíos del siglo XXI. Se trata de proteger adecuadamente los intereses de los trabajadores, fomentar relaciones cooperativas con los empleadores, dejando atrás la lógica de que buena parte de las cosas relevantes que trabajadores y empleadores podrían negociar queden predefinidas en un Código Laboral de talla única para empresas de distinto tamaño, sectores productivos y realidades.



# Reducir la Pobreza y Proteger a la Clase Media

---



**SOLEDAD ARELLANO**

*"Desarrollo integral es calidad de vida, protección frente a riesgos y oportunidades para todos. Por ello, alcanzar el desarrollo integral requiere retomar la senda del crecimiento económico y priorizar el combate a la pobreza y las dificultades que enfrenta la clase media vulnerable".*



**ALEJANDRO FOXLEY**

*"El desarrollo integral tiene un objetivo principal: hacer posible mejores condiciones de vida, especialmente para los que no alcanzan las condiciones mínimas para una vida digna y para los que están en riesgo de caer en la pobreza".*

---

**L**a importante reducción de las tasas de pobreza en Chile durante las últimas décadas destaca en comparaciones internacionales y regionales, y se ha traducido en que este grupo representa un segmento minoritario de la población, con lo que sus necesidades -a pesar de la urgencia que tienen- muchas veces pierden protagonismo en el debate político. Sin embargo, no podemos olvidar que aún existen entre 1,5 y 3,5 millones de pobres en Chile (dependiendo de la metodología de medición que se utilice) y no es concebible alcanzar el desarrollo integral sin superar esta realidad.

Por otro lado, la clase media se ha constituido como el principal grupo poblacional del país y paulatinamente ha comenzado a aglutinar demandas sociales. Si bien la clase media constituye un grupo menos vulnerable que quienes viven en pobreza, también enfrenta un conjunto de riesgos e inseguridades en ámbitos como las enfermedades graves, el sustento económico para la vejez y la pérdida del empleo, entre otros. Además, ambos grupos se ven afectados por las deficiencias del sistema educacional, en sus distintos niveles, que no entrega herramientas adecuadas para su desarrollo. El imperativo moral de hacer frente a la pobreza y la necesidad de abordar las dificultades que enfrenta la clase media emergente nos plantea un importante desafío para los próximos años.

Al mirar la evolución de la tasa de pobreza por ingresos en Chile, se observa que esta ha disminuido sostenidamente al considerar tanto la metodología tradicional como la nueva metodología. Según la metodología vigente y la encuesta CASEN de 2017, la tasa de pobreza por ingresos alcanza un 8,6% de la población, lo que equivale a poco más de 1,5 millones de personas.

Al considerar la medición multidimensional, que pondera distintas dimensiones en las que los hogares enfrentan carencias, la tasa de pobreza se eleva a 3,5 millones de personas (20,7%). Las dimensiones en las cuales los hogares chilenos presentan mayores carencias son escolaridad y seguridad social. Le siguen en importancia habitabilidad y cohesión social.

Por otra parte, durante los últimos 25 años, considerando la definición internacional del Banco Mundial, se observa que la clase media chilena ha ido en aumento, pasando de representar un 23,7% de la población a casi un 65%. Quienes pertenecen a este grupo cuentan con ingresos suficientes para tener una mejor calidad de vida que quienes viven en situación de pobreza. Sin embargo, su situación es frágil pues carecen de mecanismos de protección frente a eventualidades. Las cifras indican que sólo un 16,2% de los jefes de hogar tiene educación superior completa, mientras que un 46,7% no terminó la educación secundaria. Además, en promedio, el 62,3% de los ingresos del hogar proviene del trabajo, por lo que la pérdida del empleo con alta probabilidad se traduce en que los ingresos del hogar caigan por debajo de la línea de pobreza. A su vez, persisten brechas relevantes en el acceso y uso de tecnología, particularmente en el uso del computador y el acceso a internet. En el ámbito de la salud, un 77% de la clase media pertenece a Fonasa, mientras que solo un 15% está en isapres, lo que subraya la importancia de mejorar el funcionamiento de la salud pública para la calidad de vida de estas familias.

Al analizar la importante reducción de la pobreza en Chile en las últimas tres décadas, es clara la contribución del crecimiento económico. En esa línea, es fundamental consolidar un mayor ritmo de crecimiento económico, aumentar la creación de empleos, mejorar los sistemas de capacitación y diseñar políticas sociales de calidad.

Ciertamente el crecimiento económico importa. Sin crecimiento no es posible generar ingresos para que las familias financien sus necesidades o para que el país pueda financiar el costo de nivelar la cancha y apoyar a las familias en situación vulnerable. Sin embargo, el crecimiento económico o la creación de empleos o la mayor productividad no bastan si los beneficios que generan no llegan a todos, o si sólo algunos pueden participar del camino al desarrollo. En ese caso, no podremos hablar de desarrollo integral.

Es claro que la política pública más efectiva para la reducción de la pobreza es el acceso a un trabajo formal, de allí la importancia de las iniciativas propuestas en la sección anterior. Adicionalmente, es necesario un apoyo por parte del Estado a través de la implementación de programas sociales. Dado que los recursos fiscales para ello son limitados, es fundamental priorizar la asignación de recursos para que estos lleguen a quienes más lo necesitan, evaluando de manera permanente los programas de modo de introducir las correcciones necesarias.

Aunque la clase media no tenga las mismas vulnerabilidades que quienes viven en situación de pobreza, estamos conscientes de que enfrenta numerosas dificultades e inseguridades que ponen en riesgo sus avances. Ante esta realidad, es imperativo mejorar la calidad de servicios públicos básicos (especialmente la atención de salud, de modo que se provean de manera oportuna) y del sistema educacional, además de fortalecer la red de protección, de modo que aborde situaciones de enfermedades graves y desempleo, otorgue facilidades para tener una mejor vejez y facilite la reconversión laboral.

En síntesis, potenciar la eliminación de la pobreza como centro de las políticas públicas y del debate político y, al mismo tiempo, hacerse cargo de los riesgos e inseguridades que enfrenta la clase media, son ejes fundamentales para el desarrollo integral de Chile en el mediano plazo.

## PROPUESTAS PARA REDUCIR LA POBREZA Y PROTEGER A LA CLASE MEDIA

1. Contar con un sistema de educación de excelencia y un buen sistema de capacitación es fundamental para avanzar en la erradicación de la pobreza y brindar mejores oportunidades a la clase media. Mejorar la calidad de la educación es la principal herramienta de desarrollo en el largo plazo y la población chilena tiene una brecha de competencias inquietante cuando se compara con países de la OCDE, incluso a nivel de los segmentos de la población con mejor formación.
2. Avanzar en mecanismos de priorización de grupos más necesitados basados en un conjunto de instrumentos para identificar a grupos con diversas problemáticas y necesidades, como es el caso de la clase media y los hogares en situación de pobreza. El sistema de priorización no debería acotarse a identificar beneficiarios que tienen carencias, sino que, a través de la tecnología y la ciencia de datos, debería adelantarse a ello, identificando a personas o familias en condiciones de riesgo y permitiendo que las distintas intervenciones tengan un foco preventivo y no sólo reparatorio. Un modelo predictivo de riesgo podría aplicarse a distintas variables (riesgo de perder empleo, riesgo de deserción escolar, entre otras).
3. Priorizar a grupos sociales que, por sus características, poseen una mayor vulnerabilidad, incluso respecto de sus pares dentro de los sectores de bajos recursos. Se identifican 4 grupos de sectores vulnerables (o en riesgo de serlo) que debiesen ser priorizados por las políticas sociales.
  - a. Los hogares con niños pequeños, especialmente encabezados por una mujer y con niños en la temprana edad.
  - b. Los jóvenes que no estudian ni trabajan.
  - c. Los adultos mayores, especialmente aquellos en la cuarta edad.
  - d. Los hogares con personas en situación de discapacidad.
4. Reformular la duración y la gradualidad de los programas sociales, de manera que incentiven la generación de ingresos autónomos por parte de sus beneficiarios. El objetivo último de la política social es permitir que las personas tengan los medios necesarios para, por su propia cuenta, superar la condición de pobreza. En ese sentido, se proponen dos lineamientos que debiesen ser transversales a toda política social:
  - a. Los beneficios sociales deben estar diseñados para entregar apoyo a las personas durante una situación de vulnerabilidad, pero su horizonte temporal debe ser tal que no desaliente la generación de recursos propios.
  - b. Los beneficios sociales deben ser eliminados de manera gradual en la medida que las personas vayan superando su condición de vulnerabilidad, evitando los efectos adversos que tienen las políticas públicas que quitan la totalidad de los beneficios a partir de cierto umbral.
5. Implementar medidas que permitan aumentar la efectividad de las políticas sociales, optimizando el uso de los recursos, mejorando la evaluación de los programas y la identificación de situaciones de vulnerabilidad. Se sugieren iniciativas tales como:

- 
- a. Reorganizar la multiplicidad de programas sociales existentes en un grupo acotado de macro programas. Esta medida permitirá mejorar el monitoreo, reducir sus costos de administración, evitar duplicaciones y prestar una mejor atención al beneficiario.
  - b. Utilizar toda la información disponible en el Estado para la evaluación de la situación socioeconómica de los eventuales beneficiarios, favoreciendo en el corto plazo la coordinación entre distintas agencias públicas. Además, se debe hacer un esfuerzo por implementar estrategias de big data, y encuestas de panel para identificar situaciones de vulnerabilidad, así como también para anticiparse a contextos de vulnerabilidad antes de que las personas caigan en ellos.
  - c. Retomar y perfeccionar el monitoreo de los programas sociales, aumentando tanto el alcance de los programas monitoreados como la profundidad de la evaluación, incluyendo tanto indicadores de eficiencia y eficacia de los programas, como el desglose del gasto social entre aquella porción que se destina a gastos administrativos y la porción que efectivamente llega al beneficiario final. El resultado de este proceso debe ser un elemento central al momento de evaluar la continuidad de los programas sociales.
6. Dar énfasis al fortalecimiento de la comunidad, la generación de redes y el mejoramiento del entorno como herramientas para la superación de la pobreza, potenciando el rol de la sociedad civil en la resolución de problemas sociales y provisión de bienes públicos en complemento a la acción estatal.
  7. Incluir la realidad de los inmigrantes, especialmente de los grupos que llegan a Chile en condición de vulnerabilidad social, como un nuevo desafío para enfrentar la pobreza en el país.
  8. Ampliar el debate sobre desigualdad, comprendiéndola no solo en términos económicos, sino también en cuanto a la desigualdad de trato. Algunos estudios sugieren que a los chilenos les molesta más la desigualdad de trato que la desigualdad en el ingreso, y que un alto porcentaje de la población experimenta malos tratos debido a su condición social. En ese sentido, se sugieren dos ejes para avanzar en reducir la desigualdad de trato entre los ciudadanos:
    - a. Cambiar la cultura y la calidad en la atención en servicios públicos, con especial foco en los servicios de salud. La modernización del Estado debe poner en el centro de sus prioridades la calidad de los servicios públicos y el trato a sus usuarios.
    - b. Comprender que las ciudades son el lugar donde vive la mayor parte de la población y cuyo buen funcionamiento es determinante de la calidad de vida de las personas. Al mismo tiempo, se debe recordar que los bienes públicos en las ciudades son un medio que permite disminuir la desigualdad, mejorando el acceso a espacios públicos y a un sistema de transporte que reduzca los tiempos de viaje y los haga más predecibles.



# Modernizar el Estado



**JOSÉ PABLO ARELLANO**

*"El desarrollo del país depende del buen desempeño del Estado. La calidad de la vida cotidiana de los chilenos está muy influida por la calidad de los servicios que este es capaz de entregarles. Por ello, en este Acuerdo destacamos la importancia de avanzar en la modernización del Estado".*



**BERNARDO LARRAÍN**

*"En esta Mesa dejamos de lado la discusión sobre más o menos Estado, y nos enfocamos en la funcionalidad y estructura que un Estado moderno debe tener para estar al servicio de las personas en su condición de ciudadanos, consumidores, trabajadores o empresarios".*

---

**E**

n la Introducción se señaló que uno de los elementos clave para avanzar en la ruta del desarrollo integral es “un mejor Estado”. El Estado ejerce dos funciones de liderazgo en esa travesía. Por una parte, es garante de una adecuada provisión de bienes públicos. Por otra parte, el Estado convoca a los ciudadanos en la búsqueda del camino hacia el pleno desarrollo. Así ha ocurrido en los países que nos antecedieron en esa travesía. Las propuestas de este documento se concentran en las iniciativas para mejorar su desempeño en las funciones que actualmente ejerce, teniendo en vista las mejores prácticas internacionales.

Del buen desempeño del Estado depende la posibilidad de desarrollo del país. La calidad de la vida cotidiana de los chilenos está muy influida por la calidad de los servicios que es capaz de entregar el Estado y por una apropiada regulación de los servicios que provee el sector privado. En ambos sentidos, el Estado juega un rol clave en el camino hacia un desarrollo integral.

En todas las secciones de este documento se encuentran referencias al importante rol que debe jugar el Estado para lograr con éxito los objetivos propuestos. De ahí la importancia de su modernización. Contrastan con ello los múltiples síntomas de que nuestro Estado se ha quedado rezagado en distintos ámbitos respecto de la modernización económica y social que ha experimentado el país. En ese sentido, parece fundamental avanzar hacia un Estado moderno, que cierre esta brecha acumulada y que se ponga al nivel de lo que la sociedad chilena reclama de cara al siglo XXI.

El rol de un Estado Moderno se puede describir en diversas dimensiones. Por una parte, debe proveer bienes públicos de calidad, entendidos no sólo en su acepción económica, sino que también como aquellos bienes que permitan a los ciudadanos tener las oportunidades para desarrollar sus proyectos de vida. Representa un imperativo ético que estos bienes se provean con eficacia y eficiencia, máxime cuando, en múltiples ocasiones, el Estado es el único proveedor, no existiendo alternativas para los ciudadanos. Por eso, los gobiernos deben asumir la responsabilidad, en concordancia con los recursos disponibles, de mejorar la calidad de servicios como la seguridad pública, la educación y la salud, entre otros servicios clave para el ciudadano. Es importante que esta responsabilidad fundamental sea potenciada con la de una sociedad civil vigorosa y un sector privado dinámico, en tanto generadores de bienes públicos de calidad complementarios a los del Estado.

Un Estado Moderno también debe promover la colaboración de los distintos estamentos de la sociedad para lograr fines comunes que benefician a todos los ciudadanos.

Un Estado moderno debe ser garantía para la atención de las necesidades de las personas en condiciones de vida más vulnerable y para la protección de la clase media frente a las inseguridades, así como para crear condiciones de igualdad de oportunidades.

Cuando se habla de un Estado Moderno, muchas veces la discusión deriva en aquella de más o menos Estado, la que puede inmovilizar. No es el propósito de este documento entrar en ese debate. En lo que hay consenso, es que se necesita un mejor Estado de cara a la ciudadanía.

Un Estado Moderno, por otra parte, debe establecer las instituciones y regulaciones que posibilitan la vida en común, teniendo en consideración una característica fundamental de la modernidad, como es el acceso masivo de los ciudadanos a las tecnologías de la información, lo que permite que se expresen en forma instantánea una diversidad de intereses y causas, que pueden estar en tensión unas con otras. Un Estado Moderno, debe ayudar a resolver estas contraposiciones, haciendo prevalecer el interés general. Considerando estos roles y el contexto en el cual deben ser ejercidos, es importante resaltar la importancia que debe tener una agenda de modernización del Estado.

Por la magnitud del desafío, los múltiples ámbitos de mejora y las dificultades para gestionar el cambio, este proceso de modernización debe ser decidido y permanente. El foco debe estar puesto en acercar el Estado a los ciudadanos y a las organizaciones. En ese contexto, la agenda modernizadora debe plantearse como un medio para recuperar la confianza del ciudadano que hoy percibe un Estado rezagado e ineficiente en varios ámbitos, así como una forma de disminuir la desigualdad de trato y atención entre los ciudadanos que acceden al sistema público y quienes usan el sistema privado.

En lo que se refiere a aquellos temas relacionados con los desafíos de aumentar la productividad, reimpulsar la inversión y generar empleos de calidad, un Estado Moderno también tiene un rol fundamental.

Por otra parte, en Chile no existe un marco estandarizado para medir la satisfacción de los usuarios, sino que cada servicio ocupa sus propias mediciones, lo que dificulta la evaluación de funcionarios y la comparación entre servicios. Adicionalmente, los sistemas de información del Estado son limitados, y actualmente no se está aprovechando la inteligencia de datos. Todo esto ocurre, en parte importante, por un déficit de planificación estratégica a nivel de los servicios que impide identificar usuarios, servicios y procesos, sin los cuales toda ambición de mejora resulta difícil, cuando no imposible. Lo anterior atenta, además, contra una mejor gestión de los recursos humanos en el Estado, incluyendo una progresión funcionaria asociada al desempeño.

Existe una gran variedad de estudios y propuestas que se han realizado en los últimos años, a partir de los cuales es posible y necesario construir una agenda de modernización de largo plazo. Este Consejo reconoce que este es un proceso de largo plazo y que se encontrará con dificultades, pero considera que es un ámbito indispensable donde necesitamos progresar si queremos avanzar a un desarrollo integral. Para ello se sugiere algunas iniciativas.

## PROPUESTAS PARA MODERNIZAR EL ESTADO

1. Un Estado Moderno debe partir por cerrar las brechas de acceso y de calidad de bienes públicos tan básicos y necesarios como son la seguridad ciudadana, la salud y la educación de los chilenos. De la misma forma, la agenda de probidad y transparencia en el Estado son esenciales para su buen funcionamiento y confiabilidad. A pesar de su importancia, aquí no se realizan recomendaciones específicas porque otros grupos están abordando esas materias.
2. La agenda modernizadora debe tener una mirada integral de todo el sector público. En particular, se sugiere:
  - a. Privilegiar las instituciones que son fundamentales para el funcionamiento del aparato público, las que deben impulsar cambios modernizadores.
  - b. Continuar con el actual proceso que ha ido dando mayor profesionalización, autonomía y continuidad a instituciones del Estado, con funciones técnicas que requieren mayor nivel de autonomía e independencia del debate político contingente. Entre ellas están aquellas vinculadas con los desafíos de proteger el medioambiente, reactivar la inversión y aumentar la productividad. Un adecuado gobierno corporativo de esas entidades estatales debe resguardar esos fines.
  - c. Un buen funcionamiento del Estado es relevante en todos sus estamentos, y por lo tanto la agenda modernizadora debe extenderse más allá del Gobierno Central, especialmente a aquellas instancias que están más cerca de las necesidades de las personas: municipios, gobiernos regionales, empresas públicas e instituciones educacionales del Estado, entre otras.
  - d. Continuar el esfuerzo modernizador de los gobiernos corporativos de las empresas del Estado. En particular se debe procurar que sus gobiernos corporativos tengan mayor continuidad.
3. La revolución digital ofrece oportunidades para mejorar la calidad de los servicios que entrega el Estado y para facilitar su funcionamiento interno. La transformación digital es a la vez una exigencia para abrir espacio a la revolución que experimentan múltiples aspectos de la vida cotidiana de personas y organizaciones, y para no frenar su desarrollo. Al mismo tiempo es una oportunidad para poner al día y modernizar la forma en que el Estado se organiza internamente y se relaciona con ciudadanos y organizaciones. Este debiera ser uno de los derroteros de su modernización. Para que la transformación digital del Estado esté al servicio de la modernización se debe promover una planificación estratégica en los servicios públicos, de la mano de una orientación al usuario (ciudadanos, emprendedores, empresas, inversionistas, ONG). Los servicios públicos, al explicitar sus funciones, los servicios que prestan y su público objetivo, podrán planificar mejor su gestión.

4. En un entorno que reconoce la creciente importancia de los datos, se propone:
  - a. Crear un sistema integrado de información del Estado, abierto y con los debidos resguardos en cuanto a la reserva y protección de los datos personales, que contenga datos administrativos de los distintos servicios públicos. Esto contribuiría a una mejor gestión interna, a mejores diagnósticos basados en evidencia y, por esa vía, también a un mejor diseño y evaluación de las políticas públicas.
  - b. Promover la interoperabilidad de los sistemas de información de los servicios públicos del Estado. Hoy en día cada servicio público cuenta con su propio sistema de información, lo que impide un uso adecuado de los datos.
  - c. Establecer las medidas necesarias para que el INE alcance un rol de liderazgo en lo que se refiere a bases de datos, permitiendo así una mejor toma de decisiones tanto en el sector público como privado. Del mismo modo, para que el INE pueda enfrentar el desafío de la transformación digital del Estado para que esté al servicio de los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y emprendedores.
5. En el marco del proceso de regionalización en curso, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización y la dictación de sus respectivos reglamentos, reviste la mayor importancia y trasciende la elección de gobernadores regionales. En este tema, se proponen las siguientes medidas:
  - a. Generar una implementación cuidadosa, rigurosa y gradual, para que este proceso sea una oportunidad, y no una amenaza para el proceso de modernización del Estado y el camino hacia un desarrollo integral.
  - b. Iniciar el proceso a la brevedad posible con los actuales Intendentes, convocando a las universidades regionales, las organizaciones de empresarios regionales y a la comunidad organizada para que participen en todo el proceso.
  - c. Ser proactivos para que este proceso no dificulte el funcionamiento del Estado ni aumente la burocracia o duplique funciones innecesariamente, en particular en lo que se refiere a las transferencias de competencias a los nuevos gobernadores electos y al rol del nuevo delegado presidencial.
  - d. Procurar una implementación adecuada de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), que la ley de fortalecimiento de la regionalización del país hace vinculantes. Especial importancia tiene la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial con el cual el PROT debe ser coherente, y la elaboración de un reglamento que guíe la elaboración de estos últimos.
  - e. Establecer un proceso abierto y transparente, con la participación de la sociedad civil, y el mundo académico y empresarial de cada región, de forma tal que los PROTs se transformen en una oportunidad de diálogo público-privado para discutir sobre la estrategia de desarrollo de las regiones.
  - f. Realizar este proceso de forma gradual, de manera de capacitar al personal necesario y aprovechar los aprendizajes de los procesos previos.
  - g. Difundir que esta puede ser una oportunidad para modernizar las instituciones regionales y comunales del Estado, instalando capacidades institucionales, técnicas y profesionales, así como estándares de transparencia y rendición de cuentas.
6. Institucionalizar la actual Comisión Nacional de Productividad (CNP), transformándola en una entidad permanente, empoderada, con autonomía y con un rol ampliado y fortalecido que le permita ganar un creciente prestigio, encomendándole, entre otras, las siguientes funciones:
  - a. Evaluación y mejora continua de las regulaciones del Estado. En línea con las recomendaciones hechas por la OCDE el año 2016 en el documento *Regulatory Policy in Chile*, evaluar el conjunto de regulaciones vigentes para recomendar simplificaciones y armonizaciones que mejoren la predictibilidad, la eficacia, el cumplimiento y fiscalización de las mismas, sin que ello signifique bajar los estándares establecidos.

- b. Realización de una evaluación ex post de nuevas regulaciones. Se debe establecer un proceso y una responsabilidad formal del Poder Ejecutivo de implementar las simplificaciones o armonizaciones regulatorias sugeridas a partir de este proceso.
  - c. Definición de metodologías y lineamientos para la evaluación ex ante de nuevas regulaciones.
  - d. Contribuir a una reingeniería de procesos para reducir plazos en los trámites del Estado, para lograr mejor calidad de servicios públicos y generar certeza jurídica para la actividad productiva.
  - e. Establecer un sistema transparente de consultas en la formulación regulatoria
7. Institucionalizar una gobernanza del proceso de modernización del Estado a través, por ejemplo, de un Consejo Asesor y una Secretaría Ejecutiva, de forma tal de facilitar su mantención y efectividad en plazos que superen el periodo presidencial.
8. Establecer un sistema estandarizado de evaluación de desempeño para los servicios públicos, que incorpore la visión de la ciudadanía y que tenga consecuencias concretas. En este mecanismo se incluirá tanto la medición de la satisfacción del ciudadano, como una evaluación ex post en base al cumplimiento de su plan estratégico, la cual servirá como antecedente en el financiamiento del organismo. La participación de comités público-privados con participación de la sociedad civil, podrían contribuir a evaluar a los servicios públicos.
9. Potenciar el desarrollo de los recursos humanos del Estado mediante un régimen laboral que evolucione para incorporar mayores grados de flexibilidad y adaptabilidad, así como de evaluación de desempeño, velando porque este proceso mejore las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.
10. Fortalecer y mejorar el proceso de evaluación social de proyectos de inversión realizada por el Ministerio de Desarrollo Social, de manera que pueda seguir cumpliendo su importante rol con mayor eficacia y eficiencia.
11. El Estado debería asumir un rol más activo para la agenda de crecimiento. Un Estado moderno debería tener un rol de “juntar actores” productivos– en contraposición al rol de “elegir ganadores” de los años 60- y actuar como garante de buena fe para identificar y resolver las fallas de coordinación del mercado.





# Más y Mejor Inversión

---



**RODRIGO VERGARA**

*"Cualquier estrategia para vigorizar el crecimiento pasa necesariamente por recuperar la inversión. Reducir incertidumbres, simplificaciones regulatorias y tributarias, reducir burocracia, avanzar en la economía digital, un nuevo impulso a las concesiones, son, entre otros, aspectos clave en esta materia".*



**ALFONSO SWETT**

*"Recuperar la inversión no solo es un deber con el crecimiento del país, sino también con el empleo de calidad; y con el desarrollo integral e inclusivo para construir ese Chile que todos soñamos".*

---

**E**n la Introducción se apelaba a lograr más y mejor capital (productivo), como uno de los componentes esenciales para iniciar un nuevo ciclo de expansión económica. Y eso se logra con más y mejor inversión. La experiencia de los países desarrollados muestra que potenciar la inversión es un elemento fundamental no solo para el desempeño económico del país, sino también para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. La inversión permite generar nuevas y mejores oportunidades de empleo para las personas, incorporar nuevas tecnologías, aumentar la productividad del trabajo y los salarios y avanzar en la modernización del país. También permite generar empleos y oportunidades de desarrollo en lugares donde antes no existían, particularmente en regiones, contribuyendo a la descentralización de la producción.

El desafío no se reduce a otorgar un nuevo impulso a la inversión en el corto plazo. Es necesario que ese impulso sea perdurable y sostenido en el tiempo. El nuevo ciclo de dinamismo económico al que aspiramos se basa en desarrollar una cultura de cooperación en la sociedad, lo que impone deberes a las empresas e inversionistas, y también requiere que el resto de la sociedad asegure un entorno que favorezca la inversión y el emprendimiento.

En efecto, las empresas y emprendedores deben cumplir un rol con la sociedad, manteniendo mercados donde prevalezca la sana competencia, la suficiente información, el buen servicio y el buen trato a clientes y proveedores. Además, el sector empresarial debe gestionar sistemáticamente buenas prácticas empresariales para que prevalezca en esos mercados la confianza en lugar de la percepción del abuso. También, es necesario que la inversión se realice en un contexto de diálogo constante con las comunidades locales y de respeto al medioambiente, como una forma de contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y al desarrollo integral del país. Por supuesto que no basta con la voluntad. El Estado tiene el deber de regular y fiscalizar los bienes públicos que están implícitos en lo anterior. Pero la actitud favorable de los desarrolladores de proyectos respecto de esos bienes públicos resulta necesaria para que la retribución al capital invertido, al riesgo asumido y al espíritu emprendedor goce de una mayor legitimidad ciudadana. Un buen entorno para la inversión, por otro lado, requiere seguir fortaleciendo la institucionalidad que asegure un manejo adecuado de los equilibrios macroeconómicos y un perfeccionamiento permanente de la legislación económica, especialmente en lo tributario, en lo laboral y en lo regulatorio.

Una buena regulación tiene la obligación de velar por el bien público que pretende proteger. Pero, con la misma fuerza, esa regulación debe tener objetivos claros y permanentes, establecer políticas públicas adecuadas y procedimientos creíbles, de manera que los desarrolladores de proyectos sepan antes de partir que, si cumplen con la normativa y estándares establecidos, podrán realizarlos.

## **PROPUESTAS PARA MÁS Y MEJOR LA INVERSIÓN**

1. Avanzar hacia una estructura tributaria coherente con los desafíos del siglo XXI, que procure lograr los objetivos de recaudación para enfrentar los desafíos sociales que el país debe enfrentar, equilibrando competitividad para la inversión y para el crecimiento de empresas y emprendedores, el incentivo al ahorro, la equidad horizontal (dos contribuyentes con el mismo ingreso debieran pagar lo mismo) y vertical (los que ganan más, pagan más como porcentaje de su ingreso) y la simplicidad de sus normativas para así reducir el costo de cumplimiento para el Estado y los contribuyentes, especialmente para las Pymes. La simplificación del actual sistema es un elemento fundamental para que los inversionistas visualicen una mayor certeza jurídica respecto de la aplicación de las distintas normas que conforman el régimen tributario.
2. Entre las imperfecciones regulatorias que actúan como una barrera a la inversión nacional y extranjera en el país, se identifica al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) como una de las principales causas de incertidumbre jurídica y complejidad regulatoria. Ante esta realidad, se propone realizar una reforma integral al SEIA, modernizando su funcionamiento, aumentando la participación ciudadana temprana y desvinculándolo del ciclo político. A continuación, algunos lineamientos para su reestructuración:

- a. Establecer mecanismos de participación ciudadana temprana cuyos resultados, debidamente validados por el Estado, sean reconocidos en la etapa posterior de evaluación de impacto ambiental, de manera tal de evitar conflictos futuros que inviabilicen la ejecución de proyectos de inversión.
  - b. Definir con mayor claridad los antecedentes que se solicitará a los proyectos de inversión, y acortar los plazos de respuesta en cada etapa de la revisión de impacto ambiental, para permitir mayor certeza y eficiencia en el proceso.
  - c. Eliminar la instancia de revisión administrativa de las resoluciones de calificación ambiental, suprimiendo al actual Comité de Ministros.
  - d. Fortalecer los tribunales ambientales en sus competencias jurídicas, técnicas y de gobernanza, y constituirlos como única instancia de reclamación. En esto hay mucho que aprender del Tribunal especializado en libre competencia.
  - e. Reducir la influencia del ciclo político en las calificaciones de proyectos con impacto ambiental, aumentando la ponderación de expertos independientes y reduciendo la influencia del Poder Ejecutivo.
  - f. Fortalecer el actual rol coordinador – o de ventanilla única - del Servicio de Evaluación Ambiental dotándole de atribuciones para gestionar y administrar el SEIA.
  - g. Incorporar mecanismos expeditos de modificación de las resoluciones de calificación ambiental para cambios de proyectos que no tengan impactos o implicancias medioambientales distintas a las previamente evaluadas.
3. Generar una Política Regional de Inversión que contribuya a la descentralización del país y al mejoramiento de la calidad de vida de las regiones. Para este propósito, se propone:
- a. Evaluar la posibilidad de crear fondos de desarrollo local con aportes de proyectos de inversión que se instalen en los territorios comunales, con un tratamiento tributario que combine crédito al impuesto de primera categoría y gasto necesario para producir la renta hasta un tope predeterminado, y con ello, financiar proyectos de desarrollo socialmente rentables para la comunidad respectiva. Para un proyecto que contribuye al desarrollo del país, este instrumento tiene el propósito de potenciar la inversión regional procurando equilibrar de mejor forma los beneficios nacionales con las eventuales externalidades negativas locales.
  - b. Considerar el desarrollo de los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), mencionados en el capítulo IV de Modernización del Estado, como una oportunidad para realizar procesos participativos con la presencia de actores públicos, privados y académicos que potencien la inversión en regiones, en sana convivencia con el cuidado del medioambiente y el desarrollo social de los territorios.
4. Implementar un Plan de Inversión en Infraestructura que, además de reimpulsar la política de concesiones para grandes obras, amplíe el concepto de inversión en infraestructura hacia la infraestructura digital. En ese sentido, se proponen las siguientes medidas específicas:
- a. Formular e implementar un plan de infraestructura con visión de largo plazo. Construir el Chile del futuro, con la mirada puesta en las próximas décadas.
  - b. Destruir proyectos de inversión en infraestructura que tienen retrasos o dificultades en su ejecución.
  - c. Impulsar obras de infraestructura a través de la asociación público-privada (concesiones) en autopistas, puertos, aeropuertos, embalses, hospitales, teleféricos y otros rubros.
  - d. Ampliar el ámbito de las concesiones para desarrollar nuevos tipos de proyectos en otros rubros como trenes, sistemas de irrigación, parques, etc.
  - e. Impulsar y facilitar las obras de infraestructura de iniciativas privadas.
  - f. Modernizar la infraestructura existente, mejorando la eficiencia, la seguridad y la calidad de servicio al usuario.
  - g. Diseñar e implementar medidas para aumentar la infraestructura digital del país, facilitando la innovación y la adopción de nuevas tecnologías.

5. Fortalecer la inversión en capital humano estableciendo instancias formales de participación entre las instituciones de formación de capital humano, especialmente las de educación técnica escolar y superior, los programas de capacitación de trabajadores, las empresas, y vinculándolos con los requerimientos de las competencias necesarias para el desarrollo de los proyectos de inversión.
6. Eliminar y reducir lomos de toro y complejidades regulatorias que impactan especialmente la gestión y desarrollo de las Pymes, empresas en crecimiento y emprendimientos. Entre otras, en relación al acceso a créditos, la complejidad tributaria y laboral.
7. Lograr un adecuado balance entre regulación y atracción de inversiones en el ámbito de la economía digital, considerando la dinámica de la nueva economía.
8. Perfeccionar la metodología de evaluación social de proyectos que tiene el Ministerio de Desarrollo Social y agilizar sus procedimientos.



# Elevar la Productividad

---



**EDUARDO ANINAT**

*"La economía nacional tiene un doble desafío: crecer más fuerte y sostenido, y generar mejores empleos, contribuyendo a la equidad. Es clave subir la productividad, e introducir tecnologías de punta en los procesos productivos. Eso moviliza talentos y apoya la consecución de salarios más dignos".*



**VITTORIO CORBO**

*"El crecimiento de la productividad es el medio para lograr un progreso económico y social alto y sostenible. Los principales escollos que enfrentamos hoy para lograrlo son las carencias del capital humano y las dificultades que enfrentan las empresas para invertir, incorporar nuevas tecnologías y mejorar su eficiencia".*



**KLAUS SCHMIDT-HEBBEL**

*"Chile enfrenta un enorme desafío para aumentar sostenidamente la productividad. Requiere de grandes esfuerzos mancomunados del Estado y del sector privado, tales como impulsar la inversión y facilitar el desarrollo de I+D, potenciar el capital humano, promover la adopción de nuevas tecnologías, y mejorar los gobiernos corporativos de empresas públicas y privadas."*



**IGNACIO BRIONES**

*"Si en el pasado la productividad llegó a explicar un cuarto del crecimiento económico, desde hace varios años se encuentra estancada, llegando incluso a ser negativa. Elevar la productividad es uno de los principales desafíos que Chile tiene para asegurar un crecimiento sostenible y de largo plazo".*

---

C

hile enfrenta un gran desafío en materia de productividad, que, si se aborda de manera seria y responsable, permitirá que el país avance hacia el desarrollo y mejore el bienestar de la población. Aumentar la productividad significa hacer más con los mismos recursos, permitiendo producir más y mejores bienes y servicios, en el caso de las empresas, y mejorando el acceso y calidad de bienes públicos, en el caso del Estado. Así, la productividad permite generar excedentes en la sociedad, con un impacto directo en el crecimiento de los salarios y los tiempos de descanso de los trabajadores, lo que potencia el desarrollo integral de las familias.

Los períodos de mayor progreso económico y social en Chile durante las últimas décadas y en el mundo después de la primera revolución industrial han tenido en las ganancias de productividad su palanca fundamental. Esta fuerza, en el caso chileno, se ha debilitado significativamente en los últimos años, y la repercusión que ello ha tenido en el potencial de crecimiento de la economía chilena es evidente.

En la década de 1990, la productividad total de factores (PTF) contribuyó con un 25% del crecimiento PIB de Chile, en la década del 2000 aportó con 15% del crecimiento y, en los últimos años, su contribución ha sido nula o incluso negativa. Si bien la caída de la productividad en Chile parece ser mayor en el sector minero (en parte por factores exógenos como es una peor ley del mineral a medida que se avanza en su explotación), la productividad de los sectores no mineros también ha disminuido, lo que es signo del exigente desafío que tenemos en esta materia.

Como resultado de lo anterior, la productividad media del trabajo en Chile, medida como PIB en dólares a paridad del poder de compra por hora trabajada, es solo un 40% de la productividad media del trabajo en Estados Unidos y un 52% del promedio de la OCDE. Si bien durante la década del 90 fuimos capaces de acortar esta brecha con los países desarrollados, durante los últimos años esta diferencia, que se concentra en empresas pequeñas y medianas, se ha mantenido estable.

La meta de cruzar el umbral del desarrollo va a requerir fortalecer todos los motores del crecimiento, y el de la productividad está llamado a desempeñar un rol fundamental, puesto que es el factor que usualmente hace la diferencia en el camino hacia el desarrollo. De hecho, los pocos países que han logrado convertirse en desarrollados exhiben como factor común el fortalecimiento de la productividad, lo que se explica fundamentalmente como resultado de un mejoramiento de la calidad de la educación y de la capacitación de su fuerza laboral y los aumentos en la inversión.

De cara a la nueva revolución industrial en curso, basada en la generación y gestión del conocimiento, junto a una creciente digitalización del proceso productivo, Chile también enfrenta desafíos importantes. La capacidad de innovación del país, que está intrínsecamente relacionada con las inversiones en investigación y desarrollo (I+D), la competencia en el sector productivo y el capital humano de la población, es un factor determinante para aprovechar las nuevas tecnologías. Así, se deben crear condiciones que faciliten incorporar la innovación como fuente de mayor productividad en el sector productivo.

Mientras el promedio de inversión en I+D como proporción del PIB que exhiben los países OCDE es de 2,4%, en Chile es de solo 0,38%. Además, en la media de este grupo de países, dos tercios de este esfuerzo lo realiza el sector privado y un tercio corresponde a participación del Estado, mientras que en Chile la proporción es la inversa. En cuanto a la generación de mayor competencia, que es un incentivo natural para que las empresas se vean forzadas a innovar, Chile ha realizado avances significativos en fortalecer su institucionalidad, pero se debe continuar introduciendo elementos de competencia en ciertos mercados, particularmente en los sectores de bienes no transables, como se analiza en el capítulo VIII. Por otro lado, los desafíos en materia de capital humano, que abordan la calidad del sistema educacional en todas sus etapas, pero preferentemente en la educación temprana, básica, media y técnica, la oferta de capacitaciones en el mercado laboral y la generación de puentes entre el mundo de la empresa y el mundo de la ciencia y el desarrollo tecnológico, son probablemente las principales barreras que debe superar nuestro país para aumentar sus niveles de innovación.

El desafío también es remover los obstáculos institucionales que están atentando en contra de lograr un fortalecimiento de la productividad en la economía chilena, entre las cuales la eliminación de trabas y la modernización del aparato estatal deben jugar

un rol importante. En ese sentido, los esfuerzos por aumentar la productividad del sector privado no tendrán su máximo impacto en la productividad agregada del país si no se mejora también la productividad del sector público, como se aborda en el capítulo IV de este documento.

Finalmente, este capítulo plantea como lineamiento de trabajo realizar un análisis de la productividad desde una perspectiva micro, entendiendo que la brecha que nos separa de los países desarrollados se explica por un cúmulo de aspectos y no por una gran causa en particular. Del mismo modo, para hacer frente al problema de productividad se requiere de un conjunto amplio de medidas, las cuales pueden variar entre los distintos sectores productivos, entre los distintos tamaños de empresas y entre las distintas regiones del país.

## PROPUESTAS PARA ELEVAR LA PRODUCTIVIDAD

1. Potenciar la formación de capital humano como un elemento indispensable para que la economía aumente su productividad (y también, como se señaló en capítulos anteriores, para reducir la pobreza y para acceder a mejores empleos). El denominador común de los países que han logrado dar un salto en productividad en las décadas recientes, como Corea del Sur, Singapur o Hong Kong, y antes Japón es contar con un sistema de educación de excelencia y una masa laboral bien capacitada. Lo concreto es que, en esta materia, Chile muestra una brecha inquietante, incluso a nivel de los segmentos de la población con mayor formación. Como muestra la medición PIAAC de la OCDE, las competencias promedio de un trabajador chileno con educación superior son equivalentes a las de un trabajador promedio de la OCDE con educación media y no muy superiores a las de un neozelandés con educación primaria. Esto sugiere que la educación superior en Chile apenas corrige lo que la escuela no hizo. A su vez, la misma medición muestra que apenas un 2% de nuestra población adulta posee grados avanzados de comprensión lectora, numérica o digital. Cerrar estas brechas es un imperativo de equidad y productividad de cara al siglo XXI. En esta línea, se propone avanzar en los siguientes ejes:
  - a. Reformar el sistema de capacitación de manera que responda a las necesidades del sector productivo y permita la adquisición de nuevas habilidades tecnológicas, como se describe con mayor detalle en el capítulo II sobre creación de empleos. Hoy en día algunos programas de capacitación están entregando herramientas que están obsoletas en las empresas. Además, es fundamental que el sector privado juegue el rol en visibilizar las necesidades de la industria.
  - b. Abordar el problema de calidad de la educación escolar, en todas sus etapas: temprana, básica, media y técnica, e incorporar en el sistema escolar el uso de nuevas tecnologías. En una visión de mediano y largo plazo, es fundamental modernizar el currículo de la educación escolar para adaptarlo a las habilidades tecnológicas que se requerirán a futuro, así como para desarrollar habilidades para “aprender a aprender” en forma continua. Además, se debe invertir recursos en elevar el piso de la calidad de la educación pública.
  - c. Disminuir el déficit de profesionales técnicos y de habilidades tecnológicas en la fuerza laboral. Se debe aumentar la valoración social y fomentar el estudio de carreras técnicas como una opción de desarrollo personal, considerando los principales requerimientos de los distintos sectores económicos, y con especial énfasis en la formación de profesionales con habilidades tecnológicas. En la misma línea, se requieren mejores instancias de diálogo entre los institutos profesionales y centros de formación técnica con el sector productivo.
  - d. Generar incentivos para la inmigración de profesionales y técnicos en las áreas productivas donde se observen los principales déficits de capital humano, aprovechando la ley migratoria, como lo hacen diversas economías desarrolladas. En ese sentido, el Estado debe cumplir un rol de coordinación para que, mediante asociaciones entre el sector público y el sector privado, se identifiquen las principales carencias.

2. Simplificar las regulaciones existentes y generar una cultura de revisión constante de la regulación, bajo el rol de una Comisión Nacional de Productividad institucionalizada de manera permanente y con un rol más amplio (como se describió en el capítulo IV sobre Modernización del Estado). Se debe estudiar a cabalidad qué regulaciones es posible simplificar o eliminar, considerando la duplicidad de funciones que se dan entre algunas normativas. Además, se advierte la fragmentación de la institucionalidad de productividad actual en diversas agencias del Estado, lo cual puede terminar por dificultar los avances en materia regulatoria.
3. Evaluar las políticas de desarrollo productivo sectoriales y regionales que están en vigencia, de manera de dar un mayor impulso a las que sean más efectivas. Se debe tener como premisa que, si una política genera incentivos o regímenes especiales a un sector o región en particular, esta debe ser revisada y perfeccionada periódicamente de manera de evitar abusos, debe tener un horizonte temporal y pasar el filtro de la efectividad antes de ser renovada.
4. Por sobre la dicotomía de políticas de fomento productivo horizontales y verticales, priorizar las políticas públicas institucionalizadas, permanentes y transparentes, que permitan superar los problemas de coordinación entre distintos agentes económicos en los sectores productivos.
5. Avanzar en una mejor medición del impacto en productividad de las políticas públicas. Se requiere que los informes de productividad cuenten con una alta calidad técnica, de manera de introducir el debate sobre productividad en la discusión pública y que sea un elemento relevante a la hora de deliberar sobre un proyecto de ley.
6. Desarrollar indicadores de medición de productividad a nivel más desagregado, de manera de poder identificar falencias específicas, diseñar políticas públicas focalizadas y mejorar la evaluación de resultados.
7. Generar las condiciones para que la adopción de nuevas tecnologías impulse la creación de empleos. Existen variados casos de países que, teniendo alta adopción de nuevas tecnologías, han mantenido tasas de desempleo bajas y estables, como, por ejemplo, Estados Unidos, Japón y Alemania. El foco debe estar en que la creación de empleos generada por las nuevas tecnologías absorba y supere la destrucción de empleos que pueda producirse por la transformación tecnológica. En esta línea, se propone avanzar en los siguientes ejes:
  - a. Facilitar el ajuste de las empresas a las nuevas tecnologías. Comprendiendo la dificultad de adoptar nuevas tecnologías, se sugiere perfeccionar la regulación laboral vigente, permitiendo una mejor adaptabilidad de las empresas a los recursos humanos necesarios para incorporar cambios tecnológicos, como se desarrolla en el capítulo II sobre creación de empleos.
  - b. Trabajar en conjunto con los sindicatos para impulsar la adopción de tecnologías en las empresas y diseñar programas de reconversión de los trabajadores actuales.
  - c. Impulsar la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) como uno de los ejes fundamentales para permitir una mayor innovación y mejorar la eficiencia de los procesos productivos dentro de la empresa. Complementando las medidas para la generación de capital humano de este capítulo, así como las medidas de profundización de la competencia del capítulo VIII, se plantea perfeccionar el incentivo al I+D para las Pyme, de manera que promuevan su crecimiento y la obtención de ganancias de productividad. En el mismo sentido, constituir el Ministerio de Ciencia y Tecnología como una instancia a través de la cual el Estado pueda ejercer un rol articulador del mundo académico, científico y privado para traspasar la innovación académica y científica a la industria, corrigiendo las fallas de coordinación.
8. Mejorar las condiciones estructurales para la competitividad de los sectores productivos avanzando en materias pendientes de infraestructura física y conectividad tecnológica (como se describió en el capítulo IV sobre impulsar la inversión). Si bien se han realizado avances sustanciales en carreteras, aún se pueden carencias importantes en caminos y puentes

regionales y rurales. Por otro lado, Chile debe mejorar su infraestructura aérea, ferroviaria y portuaria, y es fundamental aumentar la conectividad tecnológica, especialmente en los sectores rurales.

9. Empujar una cultura de la cooperación en la sociedad, estableciendo instancias permanentes de diálogo entre el sector privado, académico, los organismos públicos y la sociedad civil en diversos sectores productivos y regiones, entendiendo que de la interacción entre distintos sectores aparecen ganancias de productividad y nuevas oportunidades de desarrollo de actividades con mayor valor agregado, corrigiendo fallas de coordinación, identificando barreras y promoviendo políticas públicas facilitadoras. Para este propósito, el Estado puede ejercer un rol articulador de estos procesos. En particular, utilizar los Planes Regionales de Ordenamiento Regional mencionados en la sección VI sobre Modernización del Estado, como una oportunidad para generar estas instancias de cooperación para identificar potenciales aumentos de productividad o de valor agregado a nivel regional.
10. Avanzar en el mejoramiento de los gobiernos corporativos tanto de organismos estatales como de empresas privadas, llevándolos a los más altos estándares internacionales. En particular, focalizar la atención en el funcionamiento de los gobiernos corporativos de organismos directamente vinculados con el desarrollo productivo del país, fomentando la diversidad en los directorios en cuanto a la incorporación de mujeres.
11. Entender la ciudad como un espacio propicio para potenciar la productividad, mejorando el diseño de la planificación urbana y los tiempos de transporte como ejes fundamentales.
12. Mejorar la productividad no solo es un desafío del sector privado, sino que también del sector público (25% del PIB). En este sentido, la modernización del Estado (Capítulo IV) no solo resulta crucial de cara a la ciudadanía, sino que también como un imperativo de mejora en la productividad de la economía chilena.
13. Fomentar el uso de ciencia de datos en las empresas como herramienta fundamental, en pleno siglo XXI, para identificar mejoras de proceso y agregación de valor. Ello supone fomentar, además, la incorporación de tecnología de medición de datos, así como incrementar y mejorar la información de mercados a nivel micro.





# Desarrollar el Mercado de Capitales

---



**PATRICIO ARRAU**

*"Para que Chile se constituya en un centro financiero regional se requiere un mercado transparente y una autoridad que investigue y castigue severamente tanto el uso de información privilegiada como la elusión tributaria".*



**ANDREA TOKMAN**

*"Nuestro mercado de capitales es bastante desarrollado, pero tiene desafíos relevantes en la inclusión protegida, que abra mayores oportunidades a sectores más vulnerables, y en la protección de datos y propiedad intelectual de sistemas cada vez más interconectados y expuestos a amenazas".*

---

E

l mercado de capitales permite el adecuado funcionamiento de la economía, porque facilita el traslado de recursos en el tiempo, permite la adquisición de bienes durables y de inversión, y una gestión eficaz de los ahorros para la vejez. A su vez, un mercado de capitales bien desarrollado, profundo e inclusivo, es fundamental para permitir a las personas y a los emprendedores un acceso amplio a financiamiento en condiciones favorables.

Por estas razones este mercado es fundamental para el desarrollo económico. En todo momento debe ser objeto de una adecuada regulación y supervisión, que transmita la confianza necesaria para las personas y empresas que operan con las instituciones financieras, y que garantice la estabilidad financiera.

El adecuado funcionamiento del sistema financiero y del mercado de capitales se basa fundamentalmente en la confianza: confianza en que los ahorros serán redimidos, que las deudas serán pagadas, que los sistemas y monedas de pagos serán honrados. Confianza en que el sistema trata en forma justa y equitativa a todos y no discrimina y que tiene mecanismos eficaces de detectar oportunamente conductas inapropiadas. En este ámbito, han surgido nuevos desafíos para el sector financiero: la ciberseguridad, elevar los estándares de la protección de datos de los usuarios y desarrollar mejores mecanismos de consentimiento para el uso de dichos datos y para los contratos con los usuarios.

El desarrollo del mercado financiero en sus tres dimensiones (profundidad, acceso y eficiencia) impacta el desarrollo económico por cinco canales: permite asignar el capital de manera eficiente, moviliza los ahorros, permite mitigar riesgos, facilita el intercambio de bienes y servicios y permite el monitoreo y control de los gobiernos corporativos.

Pero el desarrollo del mercado de capitales también conlleva riesgos, ya que puede aumentar la vulnerabilidad financiera, de manera que es fundamental contar con una regulación adecuada, eficaz y eficiente. Asimismo, en el sistema financiero, la fiscalización de las obligaciones tributarias es compleja, pues allí conviven operaciones y transacciones entre personas naturales y jurídicas que son residentes de Chile y quienes no son residentes, lo que abre espacios a la elusión tributaria.

En Chile, el año 2017 el sector de servicios financieros representó del orden de 5% del PIB. Sin embargo, la importancia del sector financiero en el desarrollo del país excede con creces su participación directa en la economía, puesto que es el sector que moviliza los recursos desde quienes ahorran hacia quienes invierten, sustenta también el sistema de pagos y, por lo tanto, su impacto en todos los sectores de la economía es de primera importancia.

En comparación internacional, Chile se ha acercado a los países de la OCDE en desarrollo financiero y supera ampliamente a América Latina. Los activos del sistema financiero equivalen a cerca de 200% del PIB, siendo los bancos y los fondos de pensiones los principales tenedores de esos activos.

Las principales falencias de Chile, comparado con la OCDE, están en la adecuación de capital, el acceso a las instituciones financieras y en la eficiencia del mercado financiero. La profundidad del mercado de capitales chileno es relativamente alta en comparación internacional, destacando la alta importancia del mercado bursátil. En efecto, los mercados de bonos, acciones y derivados financieros han alcanzado una madurez y profundidad que los hace competitivos en términos relativos. Por otra parte, pese a los grandes avances desde los años noventa, se requiere un nuevo impulso al desarrollo de la industria del capital de riesgo, que permita financiar el escalamiento de emprendimientos innovadores. Asimismo, dado el paulatino envejecimiento de la población, uno de los aspectos que debe ser prioritario en los próximos años es alcanzar un desarrollo de la industria de los seguros de vida de nivel OCDE.

El sistema financiero y de mercado de capitales puede ser una fuente de inclusión y de desarrollo integral para todos los chilenos. Para ser un país de ingreso medio-alto, Chile presenta bajos niveles de inclusión financiera de las personas y de las empresas pequeñas. Aún dentro de Latinoamérica hay países que nos superan en inclusión financiera, como Colombia y Perú en materia de acceso y servicios. En materia de pagos, Chile aparece bien posicionado en instrumentos de pagos en la población, pero muy bajo en la adhesión de los pequeños comercios a dichos sistemas de pagos.

Finalmente, la nueva economía digital está cambiando el paradigma de competencia en una multiplicidad de mercados, paradigma que es particularmente válido para el sector financiero y abre oportunidades de inclusión sin precedentes. Las tecnologías tradicionales para proveer servicios financieros, de procesamiento de información y de transacciones financieras está en plena revolución. Las empresas financieras tecnológicas (conocidas como FinTech) están cambiando la industria financiera. Ellas permiten, por ejemplo, el desarrollo de servicios prestados tradicionalmente por bancos, de manera desagregada y no presencial, con el uso intensivo de los teléfonos inteligentes. Por FinTech se entiende a las “transacciones financieras habilitadas tecnológicamente que podrían dar lugar a nuevos modelos comerciales, aplicaciones, procesos o productos con un efecto material asociado en la provisión de servicios financieros” (FSB, 2017; citado en el documento “FinTech y el Futuro de la Banca Central”, publicado por el Banco Central de Chile).

## PROPUESTAS PARA DESARROLLAR EL MERCADO DE CAPITALES

1. Avanzar en el proceso de modernización de la legislación bancaria, poniéndola al día con estándares internacionales, completando la aprobación del Proyecto la nueva ley de bancos.
2. Aprovechar las condiciones económicas y de desarrollo del mercado de capitales de Chile para convertir a nuestro país en un exportador de servicios financieros. Esto permitirá desarrollar nuevos mercados, nuevas empresas y promover el crecimiento económico y la creación de empleos.
3. La armonización regulatoria y tributaria a nivel global es esencial para impulsar a Chile como un centro financiero internacional. Para ello se debe homologar la regulación con otras plazas reconocidas en materias tales como sanciones en el uso de la información privilegiada, mejores prácticas corporativas, control de la elusión tributaria, abusos al usuario y protección de datos de las personas.
4. Avanzar en la modernización regulatoria para el mercado de seguros y poner especial énfasis en el mercado de seguros de vida, considerando las necesidades que surgen a la luz del paulatino envejecimiento de la población.
5. Promover una mayor educación e inclusión financiera en el mercado de ahorro y crédito formal, como condición necesaria para alcanzar el desarrollo económico. Esta mayor educación e inclusión debe llegar a las personas, a las pequeñas empresas y al comercio.
6. Promover la innovación tecnológica como fuente de competencia, cuidando la regulación, la estabilidad financiera y protegiendo al consumidor. El mundo de las empresas financieras tecnológicas FinTech está revolucionando la industria financiera. Permite aumentar la inclusión financiera, agrega competencia al sistema tradicional y menores costos de proveer los servicios, pero también conlleva riesgos. Se requiere avanzar en una regulación adecuada de las FinTech que permita balancear los riesgos y los beneficios, teniendo especial cuidado en facilitar la adopción de las nuevas tecnologías.
7. Reducir los costos de transacción y los riesgos para la estabilidad financiera, mejorando la información a la que tiene acceso la industria financiera al momento de evaluar a sus clientes. Para esto es fundamental avanzar en la creación de una base integrada de datos de los usuarios de crédito.
8. Facilitar el uso de capital de riesgo y revisar los instrumentos regulatorios existentes en esta materia.
9. Continuar avanzando en la profundización del uso de los medios digitales de pago para las personas y, especialmente, en la adhesión de los pequeños comercios a estos sistemas de pago.

10. Impulsar el financiamiento a las PYMES y a aquellos emprendedores que actualmente no cuentan con acceso a financiamiento, o lo tienen solo a un alto costo. Revisar, racionalizar y consolidar las políticas y líneas de financiamiento que provee el Estado a través de sus organismos.
11. Establecer mecanismos que faciliten y promuevan la participación de los inversionistas no residentes en el mercado financiero local.



# Aumentar la Competencia y Mejorar las Regulaciones y la Protección del Consumidor



**HERNÁN CHEYRE**

*"Una efectiva competencia entre los actores y bajas barreras de entrada para nuevas iniciativas son claves para el desarrollo integral. De esta forma permitimos que los emprendedores puedan desarrollar sus proyectos y que los consumidores puedan acceder a una variedad más amplia de bienes y servicios a menores precios".*



**KATIA TRUSICH**

*"El comercio, principal generador de la actividad económica, y el nuevo consumidor, empoderado y conectado, son clave para el desarrollo del país. Tener instituciones fuertes, que regulen y fomenten esta industria, mejorará la protección de los consumidores y dará sostenibilidad al sector".*

---

**E**

l camino hacia el desarrollo integral de Chile requiere de un mejor funcionamiento de los mercados. Esto significa mayor competencia, mejores instituciones a cargo de su fiscalización y una efectiva protección a los derechos ciudadanos y de los consumidores. Fortalecer la competencia y procurar que en los mercados prime la confianza en beneficio de los ciudadanos que participan en ellos, es un imperativo ético que debe comprometer tanto a las empresas como al Estado a través de sus regulaciones e instituciones. Un fluido funcionamiento de los mercados es crucial para que los recursos productivos que dispone el país sean asignados hacia aquellas áreas y sectores donde se les puede sacar un mejor provecho. Asimismo, por esta vía se logra que las personas puedan acceder a mayor diversidad y calidad de bienes al menor precio. Pero para que esto realmente ocurra es fundamental la existencia de una competencia efectiva e información suficiente para tomar buenas decisiones por parte de los consumidores en los distintos mercados, que a fin de cuentas es lo que le otorga legitimidad a las ganancias de las empresas que participan en la cadena de valor.

Y para que los recursos productivos se movilicen con dinamismo, el concepto de competencia efectiva hay que entenderlo no solo en relación a la manera en que interactúan los actores que en cada momento del tiempo son los operadores en los mercados, sino que también hay que asimilarlo al otorgamiento de una cancha pareja para que nuevos actores puedan ingresar a esos mercados y “desafiar” a los productores, proveedores e intermediarios ya instalados.

La competencia tiene efectos relevantes sobre el desarrollo integral de los países, impactando tanto en variables económicas como en el bienestar de la población. Una mayor competencia permite que las personas accedan a bienes y servicios de mejor calidad y a precios menores. A su vez, la competencia contribuye a aumentar la productividad y el crecimiento económico, induce a las empresas a enfocarse en los sectores más rentables, aumenta los niveles de innovación y mejora la gestión de las organizaciones.

Los resultados de encuestas de opinión a ejecutivos, muestran que la percepción de la intensidad de la competencia en Chile está algo por debajo del promedio OCDE, mientras que la percepción del grado de concentración del mercado está por encima de la media de la OCDE. Aunque esto último puede ser consecuencia del reducido tamaño de la economía, es importante hacerse cargo de la percepción de la ciudadanía, de manera de dar legitimidad al modelo de desarrollo.

Un elemento a destacar es que la institucionalidad de libre competencia en Chile, a través del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Fiscalía Nacional Económica, se ha fortalecido y estos órganos se comparan positivamente con las instituciones similares de los países de la OCDE. Al mismo tiempo, el SERNAC, la Superintendencia de Valores (actualmente integrada a la Comisión para el Mercado Financiero), y asociaciones gremiales y de consumidores han hecho un aporte significativo en materia de protección a los consumidores.

La promoción de la competencia debe ir de la mano con un respeto irrestricto a los derechos de los ciudadanos. Fiscalizar el cumplimiento de la Ley y evitar abusos, modernizar las instituciones de defensa del consumidor, eliminar las barreras de entrada y salida a los mercados de bienes y servicios, y a las profesiones y oficios, así como también mejorar el acceso a la información y la protección de datos, son elementos fundamentales para el correcto funcionamiento de la economía.

Por su parte, la competencia y el respeto por los derechos del consumidor, en conjunto con una red de protección social, permiten que los beneficios de la actividad económica lleguen a todas las personas. Además, ayudan a incrementar la movilidad social, a disminuir la desigualdad y promueven el desarrollo económico.

Un país que avanza hacia el desarrollo integral, debe velar en todo momento por el apego irrestricto al respeto de los derechos de los ciudadanos. Esto por cierto incluye a los consumidores, pero va mucho más allá de ellos específicamente e involucra a toda la población, abarcando aspectos como la provisión adecuada de los bienes públicos, la protección de los espacios públicos y la convivencia entre las personas.

Los ciudadanos experimentan las consecuencias negativas de diversas fallas de mercado y del Estado. Algunas de las fallas del Estado son ciertas regulaciones que afectan a la competencia, regulaciones sin sentido o anacrónicas que afectan la capacidad de entrada de nuevas empresas a los mercados.

La libre competencia y la existencia de reglas claras que sancionen los abusos hacia los consumidores, son fundamentales para la legitimidad de una economía de mercado que contribuye al desarrollo, legitimidad que se ve deteriorada cuando existe la percepción de abusos. Es por esto que reivindicamos con firmeza los siguientes tres lineamientos:

- La libre competencia es una condición necesaria para el buen funcionamiento de una economía de mercado competitiva.
- La libre competencia y la defensa irrestricta de los derechos de los ciudadanos son dos caras de una misma moneda que no se pueden entender por separado.
- La legitimidad de nuestro modelo de desarrollo requiere de una preocupación constante por promover la competencia y evitar abusos hacia los ciudadanos.

## **PROPUESTAS PARA MEJORAR LA COMPETENCIA, LAS REGULACIONES Y LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR**

Reconociendo los importantes avances que ha tenido la institucionalidad de la libre competencia durante los últimos años, se debe seguir perfeccionando su diseño y fortaleciendo sus atribuciones. Existe una muy favorable evaluación del rol que han desempeñado el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y la Fiscalía Nacional Económica, tanto en hacer frente a las prácticas anticompetitivas, como en instalar en la sociedad civil una preocupación por la competencia. Entre otras medidas, se propone:

1. Fortalecer a la Fiscalía Nacional Económica en términos de capacidades, recursos e independencia del ciclo político, de manera que pueda desarrollar con eficacia y eficiencia los nuevos roles determinados en el último cambio normativo.
2. Facilitar el aumento de la competencia en mercados específicos. Con la apertura de Chile al comercio exterior, una parte importante de los mercados comenzó, gradualmente, a experimentar una mayor competencia internacional. Sin embargo, otros, especialmente en el área de servicios no transables, aún requieren mayores niveles de competencia. Se plantea focalizar esfuerzos y tomar medidas concretas en mercados en que se detecten espacios para aumentar la competencia. Por ejemplo, se propone y liberalizar el cabotaje en el transporte marítimo de carga y pasajeros.
3. Promover una evolución regulatoria en servicios como notarías y conservadores de bienes raíces, para eliminar las barreras de entrada y avanzar en un sistema de licitaciones y en el uso de nuevas tecnologías como la firma electrónica, que permitiría mejorar la eficiencia y la implementación de notarías virtuales. En el mismo sentido se propone una modernización en la regulación y el servicio de aduanas.
4. Ampliar el concepto de defensa de los derechos del consumidor a los servicios públicos que recibe la ciudadanía. En muchos servicios públicos, sean provistos por el Estado, la sociedad civil o por el sector privado, sobre todo aquellos que constituyen un monopolio natural, los derechos del consumidor no están debidamente resguardados por la institucionalidad o por la regulación. Es fundamental hacer frente a la mala percepción que tienen los ciudadanos de algunos de estos servicios. A modo de ejemplo, mencionar instituciones que prestan servicios muy básicos y relevantes para los ciudadanos como Fonasa, el Registro Civil, el transporte público y los hospitales públicos.
5. Mejorar las condiciones para el consumidor en su relación con las empresas. Facilitar su entrada y salida de contratos, generando condiciones más simétricas con el oferente del bien o servicio.
  - a. Fomentar y facilitar el concepto de libre movilidad de los consumidores en diversos mercados, por ejemplo, estableciendo un cuerpo legal que reduzca significativamente el costo de cambiarse de un proveedor a otro. Esto se aplica, por ejemplo, a la traslación de créditos y garantías.

- b. Avanzar hasta lograr condiciones simétricas en la contratación y en la devolución de un producto o servicio, evitando que los costos de devolución sean mayores, y exigir que las multas por incumplimiento que se imponen normalmente al consumidor también se impongan al oferente.
  - c. Examinar en zona rurales los términos de ciertos contratos de servicios que se ofrecen monopólicamente, bajo márgenes excesivos y restricciones que se desvían de patrones razonables de suministro competitivo.
6. Para aumentar la competencia, avanzar en permitir certificaciones automáticas para los profesionales, productos y servicios provenientes de países que tengan mejores estándares que Chile. Esto es de particular relevancia para el caso de los medicamentos.
  7. Fomentar y facilitar la incorporación de nuevas tecnologías en todas aquellas actividades que promuevan la competencia, como las plataformas de transporte y los sistemas de pago.
  8. El mercado de los medicamentos, por su importancia en la calidad de vida de las personas, especialmente de los grupos de más bajos ingresos y de los adultos mayores, es un mercado que requiere atención especial. Los altos precios observados en comparación con otros mercados, golpean a los consumidores y desprestigian a los mercados. Los integrantes de la mesa hacen un llamado a la autoridad para que tome acciones concretas para enfrentar este problema y busque soluciones sobre la base de las mejores prácticas internacionales, para aumentar la competencia en este mercado y, por esa vía, reducir los precios que pagan los consumidores.
  9. Fortalecer la protección de los derechos del consumidor financiero, en conjunto con una mayor educación financiera, es necesario para dar más amparo al consumidor en productos y servicios que son complejos.
  10. Otorgar una protección efectiva a los datos de las personas, asumiendo la nueva realidad tecnológica, evitando los abusos y llevando las normativas nacionales a las más altas exigencias y estándares de los países de la OCDE. Los datos personales son propiedad de las personas y, como tales, tienen un valor por sí mismos. Este valor se ha incrementado con el desarrollo de la inteligencia artificial. Las empresas deben utilizar estos datos con responsabilidad, asegurando un consentimiento de las personas para su utilización. Por su parte, la propiedad sobre los datos personales facilita su portabilidad, aumentando la competencia. Esto es particularmente cierto en las plataformas y redes sociales que tienen externalidades de red, tendiendo al monopolio natural. La portabilidad de datos personales permite migrar entre plataformas sin perder los contactos que forman parte de la información de la persona.



# Apoyar el Emprendimiento y a las Pymes



**JUAN ARAYA**

*"Hay tres temas fundamentales para las pymes: la simplificación tributaria, la promoción de su asociatividad para que puedan ahorrar tanto en los costos de adquisiciones de bienes como en la venta de sus productos, y la necesidad de apoyar la capacitación de los pequeños empresarios".*



**ALEJANDRA MUSTAKIS**

*"La educación y el emprendimiento son la manera de generar movilidad social. El emprendimiento hace que una persona, a través de su fuerza y trabajo, pueda generar valor a ella, a su familia, a la sociedad y al Estado. Esto hace de Chile un país más justo e inclusivo, donde el motor son miles de personas".*



**SERGIO PÉREZ**

*"Las pequeñas y medianas empresas no solo aportan a la producción y distribución de bienes y servicios, sino también son fundamentales por su flexibilidad de adaptarse a los cambios tecnológicos y su gran potencial de generar empleos".*

---

U

n decidido impulso al emprendimiento y al desarrollo de las Pymes debe ser parte importante de esta agenda, no solo por su impacto en el crecimiento económico y en la generación de nuevos empleos, sino que especialmente porque detrás de la decisión de emprender un nuevo negocio hay un esfuerzo orientado a construir un proyecto de futuro a nivel personal y familiar, al que se le deben dar las facilidades para que pueda desarrollarse exitosamente. Por lo mismo, se debe siempre promover que estos emprendimientos puedan crecer, dejando de ser Pymes, para transformarse en empresas grandes, por lo que la política pública debe ser cautelosa en no generar incentivos que induzcan a limitar esa capacidad de crecimiento.

Para analizar las empresas de menor tamaño y los emprendimientos es necesario separar al menos en tres categorías, las cuales tienen distintas necesidades. En primer lugar, existen alrededor de 289 mil MIPes (236 mil microempresas y 54 mil pequeñas empresas) que son comercios familiares, los cuales emiten 222 millones de boletas de ventas de papel al mes. La mayoría de estos negocios no aspira a una expansión acelerada del negocio, sino que se trata del sustento familiar regular. Desde el punto de vista tributario, se les debe facilitar su cumplimiento tributario simplificando su declaración mensual.

Un segundo grupo de empresas de menor tamaño son las proveedoras de grandes compañías y comercios, las que se pueden aproximar a las 170 mil. Para ellas es primordial facilitar el acceso a financiamiento, la posibilidad de entregar garantías y el pago oportuno por parte de sus clientes. Desde el punto de vista tributario, tener un sistema simple, no discriminatorio y equitativo respecto de la fuente de sus ingresos.

Finalmente, en una tercera categoría están los emprendimientos, especialmente aquellos de base tecnológica. Para este grupo es muy importante el desarrollo del mercado del capital de riesgo, y el fortalecimiento del ecosistema compuesto por universidades, empresas, inversionistas y emprendedores.

Desde el año 2005, CORFO viene implementando un programa que ha contribuido a crear un ecosistema de emprendimiento en Chile. Aunque aún no tenemos un caso de éxito evidente, son 13 años de esfuerzo que requieren continuidad. En EE.UU. la industria demoró 23 años hasta su consolidación el año 1979.

Durante la última década se ha producido un significativo aumento en los deseos de emprender que manifiestan los chilenos. De acuerdo a las mediciones contenidas en el informe Global Entrepreneurship Monitor que realiza la Universidad del Desarrollo (GEM Chile) a una muestra a la población adulta a lo largo del país, el año pasado uno de cada cuatro chilenos manifestó estar realizando una actividad emprendedora. Y entre los que no estaban emprendiendo una iniciativa propia, la mitad declaró que le gustaría hacerlo.

Esta tendencia al alza en el emprendimiento ha sido posible gracias a los mayores espacios de libertad que se han venido generando en el ámbito económico, a la mayor facilidad que hay para crear nuevas empresas, y a diversas iniciativas de apoyo que han venido desplegando distintos organismos gubernamentales.

Es importante continuar perseverando en el apoyo al emprendimiento y a las empresas de menor tamaño, no solo en lo relacionado a facilitar el nacimiento de nuevas iniciativas, sino que muy especialmente en crear condiciones que permitan aumentar los niveles de operación de las Pymes que ya están funcionando. Los aumentos de productividad que el país necesita requieren de un fortalecimiento de las empresas de menor tamaño que les permita crecer en el tiempo. No es el mayor desarrollo económico del país el que va a "arrastrar" a las Pymes, sino que son éstas las llamadas a jugar un rol protagónico para que se logre generar en el país un mayor crecimiento que sea sostenible y a la vez más inclusivo.

Promover la creación de nuevas empresas, es tan importante como apoyar su crecimiento. Particularmente, ello se hace más crítico en décadas en que el cambio tecnológico y la readaptación productiva comienzan a tener dinámicas aceleradas.

El foco de las políticas públicas debe centrarse en la empresa que crece, innova, crea empleos y permite que el país se desarrolle de forma integral. Para este tipo de empresas, regulaciones (tributarias y laborales entre otras) que procuren la competitividad,

productividad y flexibilidad de la economía, alta intensidad competitiva y bajas barreras de entrada, son factores especialmente relevantes para poder desafiar a las empresas incumbentes de mayor tamaño. Sin perjuicio de lo anterior, políticas públicas transversales que no promuevan la dependencia, puede ser necesario en las primeras etapas de desarrollo de un emprendimiento o Pyme.

En Chile, los emprendedores señalan que las principales dificultades que enfrentan corresponden al financiamiento, la estructura tributaria y el atraso en los pagos. En materia de acceso al financiamiento bancario, las principales dificultades que enfrentan corresponden a los antecedentes crediticios de las empresas y la falta de garantías. Según la quinta encuesta de microemprendimiento publicada en 2018 por el Ministerio de Economía, el 68,6 % de los microemprendedores utilizó ahorros o recursos propios para financiar la puesta en marcha del negocio. El 13,4 % empleó préstamos otorgados por amigos o parientes (sin intereses) y el 6,1 % préstamos bancarios.

Por otro lado, y pese a la mayor flexibilidad que ofrece como alternativa de trabajo, el emprendimiento entre las mujeres es menor que entre los hombres. Según la misma encuesta, el 39,2 % de los microemprendedores son mujeres y el 60,8 % son hombres.

Las Pymes se encuentran bien distribuidas entre todos los sectores económicos, aunque mayoritariamente están en el comercio, manufacturas, actividades profesionales y servicios. En general concentran sus ventas en pocos clientes, negocian en una posición de desventaja frente a grandes empresas y adolecen de problemas de capacitación, acompañamiento y de una mirada de largo plazo.

Otro desafío para estas empresas es aumentar la investigación y desarrollo. Las cifras disponibles indican que las pequeñas y medianas empresas tienen una baja tasa de innovación y representan una pequeña fracción del gasto en I+D de la economía. Por su parte, la formación emprendedora en los colegios es escasa, al igual que las transferencias de investigación y desarrollo desde las universidades.

## PROPUESTAS PARA APOYAR AL EMPRENDIMIENTO Y A LAS PYMES

1. Avanzar hacia un sistema tributario más simple, no discriminatorio y equitativo para las empresas en crecimiento, especialmente las Pymes. Ello requiere una reducción del número de regímenes especiales, en lugar de seguir corrigiendo la multiplicidad de regímenes existentes.
2. Crear una Defensoría del Contribuyente que permita el resguardo de la igualdad ante la ley y de las garantías básicas de los contribuyentes, en especial para pequeños contribuyentes y emprendedores, que carecen de las herramientas, los conocimientos y los recursos necesarios para hacer frente a la autoridad tributaria.
3. Crear mecanismos para aumentar la asociatividad y cooperación entre las empresas de menor tamaño, lo que les permitirá reducir costos y ser más competitivas. Esta asociatividad debería extenderse también a las empresas más grandes, las Universidades y los Centros de Formación Técnica, ya que las partes se pueden beneficiar mutuamente de un trabajo conjunto y colaborativo. A su vez, estas medidas debiesen tener un énfasis especial en el fortalecimiento de mujeres emprendedoras.
4. Un Estado Moderno para las personas y las Pymes. Las empresas de menor tamaño se beneficiarán de una mejor calidad de los servicios públicos y de trámites más simples. En particular, evaluar mecanismos de preferencia para las Pymes ante el sistema Chilecompra, en particular para las mujeres emprendedoras.
5. Realizar una evaluación de todos los programas de apoyo y acompañamiento de Pymes que existen. Es importante y necesario acompañar a las Pymes en su crecimiento, pero esto debe hacerse con programas que no generen dependencia y que funcionen con eficacia y eficiencia. La evaluación que se realice, permitirá potenciar los programas que han funcionado y modificar o eliminar los que no han dado resultado.

6. Mejorar el acceso a financiamiento a través de programas de garantías, reconociendo las significativas diferencias que existen entre las Pymes y las etapas del ciclo de vida en que se encuentran. Es fundamental evitar la dependencia artificial de los programas estatales de financiamiento, estableciendo, por ejemplo, mecanismos de apoyo decrecientes en el tiempo.
7. Integrar los sistemas de información crediticia disponibles, para facilitar el acceso y reducir el costo del crédito formal.
8. Dar continuidad al desarrollo de la industria de capital de riesgo para apoyar el financiamiento de nuevas empresas de menor tamaño, lo que requiere abordar todos los aspectos del ecosistema del emprendimiento.
9. Capacitar no solo a los trabajadores de las empresas de menor tamaño, sino también a los empresarios y dueños.
10. Promover la reducción gradual de la informalidad a través de regulaciones que mejoren y faciliten el acceso a la economía formal, así como también de procesos de fiscalización y sanción más eficaz.
11. Invertir en infraestructura digital y facilitar el acceso de las empresas de menor tamaño a la tecnología. Por ejemplo, abrir una ventanilla o grupo de apoyo especializado y con know how en Corfo, que fomente la incorporación de tecnologías amigables en las redes productivas y comerciales utilizadas por las Pymes o estableciendo convenios con las universidades o centros de formación profesional para avanzar en esta dirección.
12. Continuar el proceso de digitalización de las operaciones tributarias, introduciendo la emisión de boleta de venta electrónica desde teléfonos celulares del comerciante, para reemplazar la boleta de venta de papel.



# Profundizar la Inserción Internacional de Chile



**SOLEDAD ALVEAR**

*"Debemos pensar en una nueva etapa en nuestra inserción internacional, recuperando la asociación virtuosa entre el crecimiento de las exportaciones y del PIB, diversificando los bienes y servicios exportados, y completando los mercados internos de tecnología y capital humano, entre otros".*



**MANUEL MARFÁN**

*"Todos los países que han recorrido el camino al pleno desarrollo en los últimos 100 años lo han hecho insertándose activamente en la economía global. No hay excepciones."*

---

H

oy Chile es un país abierto al comercio de bienes y servicios, y esta apertura ha sido beneficiosa para el país durante las últimas décadas, por su aporte a la competencia, al crecimiento, al desarrollo económico y al bienestar de las personas. La apertura comercial de Chile fue el resultado de un conjunto de políticas económicas exitosas, impulsadas sistemáticamente por diversos gobiernos, las cuales alcanzaron un importante consenso social en la población. Pero han aparecido nuevos desafíos, ligados a la nueva economía digital, que requerirán de nuevas transformaciones. Este es un aspecto que debe mirarse con especial atención, toda vez que la era digital es una oportunidad para impulsar la competitividad y seguir incrementando el desarrollo del país, pero a la vez una amenaza de quedarnos atrás si no somos capaces de adaptar nuestra economía a los nuevos tiempos.

Nuestro país tiene 26 acuerdos comerciales vigentes con 64 economías, que abarcan en torno a 86,4% del PIB mundial. De esta forma, 94,6% de las exportaciones chilenas tiene como destino países con acuerdo comercial y el arancel efectivo de Chile ha disminuido hasta 0,86% en 2017 (arancel general máximo es de 6%). Las exportaciones están muy diversificadas a nivel global, pero la relevancia de cada destino ha ido cambiando en el tiempo. En particular, destaca la mayor relevancia que ha ido ganando China como destino de las exportaciones y cómo se ha ido reduciendo la importancia relativa de Europa.

Por otra parte, la política económica internacional de Chile debe dejar de estar focalizada solamente en ampliar el número de acuerdos comerciales, reconociendo el cambio en el contexto internacional. El multilateralismo está en entredicho y el auge del proteccionismo trasciende al caso de Estados Unidos, por lo que la política de comercio exterior de Chile debe cambiar su foco de atención a procesos de integración más profundos que permitan el libre flujo de bienes, servicios y capital, el libre flujo de personas, y a promover las armonizaciones regulatorias para lograrlo.

En cuanto a las fortalezas y debilidades de Chile en el contexto internacional, nuestro país sigue estando bien posicionado en materia de facilidad de comercio, principalmente por la facilidad de acceso a sus mercados. Aspectos en los que estamos más rezagados dicen relación con preparación tecnológica, infraestructura de puertos, aeropuertos y logística, problemas en innovación, capital humano y flexibilidad del mercado laboral. También se deben enfrentar desafíos en materia de eficiencia en la administración fronteriza.

## **CONSIDERACIONES PARA LA INSERCIÓN DE CHILE EN LA NUEVA ECONOMÍA DIGITAL**

Todos los países que han transitado al pleno desarrollo en los últimos 100 años hicieron un esfuerzo estratégico, sostenido y persistente, por mejorar su competitividad internacional. No hay excepciones. Ni siquiera en los años de mayor proteccionismo y unilateralismo, posterior a la Gran Depresión.

Ése también ha sido el caso de Chile de las últimas décadas. El primer paso fue la reducción unilateral de los aranceles a las importaciones, hace ya 40 años. A fines de la siguiente década se unifica Alemania y los países de Europa oriental inician su tránsito hacia un sistema de mercado. Simultáneamente surgen con fuerza iniciativas de zonas de integración comercial y económica. Es la época del Tratado de Maastricht que dio lugar a la zona Euro, del Nafta, Mercosur, Apec, entre otros. Se esperaba que cada una de esas iniciativas, de prosperar, creara comercio entre sus miembros y creara barreras a los no miembros. La decisión estratégica de Chile fue negociar acuerdos comerciales, especialmente con los países que se estaban agrupando, como una forma de evitar el unilateralismo de nuestros principales socios comerciales.

La apertura unilateral inicial y los acuerdos de libre comercio posteriores han permitido abrir Chile al mundo. Esa inserción internacional también requirió importantes inversiones en infraestructura portuaria, aeroportuaria y carreteras interurbanas para que los bienes de consumo e insumos productivos pudieran transportarse para alcanzar los mercados nacionales e internacionales. Con la creciente demanda por alimentos de China y la India, hoy Chile tiene una inmejorable oportunidad de convertirse en una potencia agroalimentaria.

Hoy, en cierta forma, nos encontramos en una nueva coyuntura crítica, la que también habrá que enfrentar con decisión y persistencia. El desafío que Chile enfrenta para el futuro es la inserción internacional en la nueva economía digital, de la inteligencia artificial y la robótica. Ese profundo cambio tecnológico exigirá importantes decisiones.

¿Dónde están los aranceles de la nueva economía? No se encuentran en las glosas arancelarias del comercio exterior. Los aranceles de la nueva economía se encuentran, por ejemplo, en el sistema tributario. Crecientemente la nueva economía requiere de una armonización tributaria a nivel internacional. Los acuerdos de doble tributación pueden ayudar, pero podría ser necesaria una visión algo más agresiva. Aunque la discusión sobre cómo armonizar los tributos internacionales a los servicios y a las remesas por el pago a dichos servicios al exterior está en plena discusión, Chile debe evaluar si toma una decisión unilateral de apertura a los servicios de la nueva economía digital, lo que facilitaría la modernización de nuestras empresas y los servicios que demandan nuestros consumidores.

Para ser competitivos en los próximos 40 años, nuestras empresas deben invertir fuertemente en su propia transformación digital. No solamente los sectores de servicios digitales y de internet, tales como el financiero o los servicios de educación a distancia, telemedicina o servicios de diagnóstico médico, o el nuevo retail con eficientes sistemas de comercio electrónico y gran eficiencia logística, sino que ello también alcanza a las empresas productivas. Todas las empresas tienen sistemas de planificación, de operación, logísticos o de distribución que necesitan renovarse permanentemente para estar al día. Los procesos productivos deben adoptar el nuevo potencial de la inteligencia artificial, de la robótica y de la ciencia de datos para mejorar su logística, procesos productivos y para servir mejor al consumidor. Esto es cierto para las empresas mineras o las del sector exportador de alimentos. Es sabido que para seguir y elevar las exportaciones nuestras empresas deben mantenerse competitivas a nivel global

Así como la inserción de un Chile exportador de bienes requirió de inversiones en infraestructura portuaria, aeroportuaria y autopistas –inversiones que cabe seguir potenciando– que facilitaran el libre flujo de bienes hacia los lugares de producción y consumo, la nueva economía digital demanda, además, una vasta infraestructura digital. Es imprescindible abordar desafíos como “pavimentar” la carretera digital a través de todo Chile o conectarse con otras latitudes a través de fibra óptica submarina transoceánica, de modo que los beneficios de la era digital puedan llegar a cada rincón de Chile, a cada hospital y escuela, a cada empresa de regiones y a cada comercio. Así, cualquier proyecto emprendedor, en cualquier lugar de Chile, tendrá igual acceso a los mercados globales de la nueva economía digital.

## PROPUESTAS PARA PROFUNDIZAR LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE CHILE

1. Desarrollar una política de comercio exterior de segunda generación que ponga el foco en mejorar los procesos logísticos. El objetivo es potenciar a Chile como centro logístico regional e impulsar la competitividad del país, de manera de aprovechar de mejor manera los acuerdos comerciales ya establecidos. Esta política sugiere la implementación de diversas medidas:
  - a. Mejorar las condiciones no arancelarias del comercio: resolver el problema del exceso de regulaciones y burocracia. Coordinar, conectar y facilitar el comercio es algo que genera consenso transversal, es más barato que bajar aranceles y genera retornos a más corto plazo que negociar nuevos acuerdos comerciales.
  - b. Avanzar en infraestructura blanda como la integración de la documentación al exportar y la armonización de las regulaciones.
  - c. Impulsar la eficiencia interna de los puertos y aduanas, más allá de su infraestructura física.
  - d. Proveer de una institucionalidad que permita coordinar a las distintas agencias que promueven el comercio exterior y que vele por la eficiencia de los procesos logísticos.
  - e. Invertir en infraestructura digital, aumentando la conectividad del país con otros países y la conectividad interna a lo largo de todo Chile.

- f. Seguir perfeccionando la infraestructura logística, portuaria y rutas comerciales del país, e impulsar la infraestructura en aeropuertos de manera que permita el flujo de vuelos internos a bajo costo y un mayor flujo internacional, a la vez que permita mejorar la calidad de los servicios que reciben los usuarios.
2. Continuar ampliando y modernizando la política económica internacional. Esta modernización debe tener en cuenta el giro proteccionista en el contexto internacional y el cambio tecnológico, considerando que Chile ya ha implementado un proceso exitoso de apertura comercial en las últimas décadas.
3. Profundizar los acuerdos vigentes y buscar nuevos acuerdos con países de interés estratégico. Sin perjuicio de que el foco de la política económica internacional no esté en maximizar el número de acuerdos, existen acuerdos vigentes que es posible mejorar (por ejemplo, India) y mercados específicos con quienes podría ser de interés establecer acuerdos (por ejemplo, Rusia).
4. Impulsar a la Alianza del Pacífico (AP) como una plataforma para profundizar el liderazgo de Chile en la integración internacional, en particular para concluir exitosamente los acuerdos de la AP con los Estados Asociados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur), y generar las armonizaciones regulatorias entre los cuatro países que permitan lograr avanzar en integración financiera y comercio de servicios, entre otras materias.
5. Profundizar alianzas estratégicas con los países del Asia Pacífico. Los países que componen Asia Pacífico tienen una convicción clara hacia la apertura comercial y, además, tenemos un fácil entendimiento bilateral con ellos. Aún se pueden explotar mucho más estas relaciones, aprendiendo de la coordinación que tienen estos países entre su sector público, privado y universidades, y desarrollando convenios que nos permitan mejorar nuestras capacidades logísticas y de capital humano.
6. Aprovechar las oportunidades del comercio interregional y cadenas de valor en Latinoamérica. Es un hecho que el comercio interregional en esta región está por debajo del que se observa en Europa y Asia. A pesar de que los riesgos geopolíticos de ciertos países dificultan la integración, Chile puede tomar un liderazgo más marcado en el establecimiento de reglas comerciales y financieras en la zona. Existen oportunidades para integrar cadenas de valor que Chile no está aprovechando con sus países vecinos, las que, en el caso de los países de la Alianza del Pacífico, deben ser extendidas y profundizadas.
7. Promover tratados de doble tributación y las inversiones de empresas chilenas en el exterior. Los tratados de doble tributación permiten tanto fomentar la inversión extranjera en el país, como impulsar la inversión chilena en el exterior, potenciando así el comercio internacional entre las empresas. A su vez, los tratados de doble tributación son el instrumento formal para evitar que los flujos de inversión extranjera directa (IED) se canalicen a través de paraísos fiscales. En otros países, como en Australia, las instituciones equivalentes a ProChile e InvestChile no solo buscan nuevos mercados para los productos nacionales y captar inversiones, sino también buscan opciones para que sus empresas inviertan en el exterior.
8. Diseñar un fondo para acortar las principales brechas de capital humano con economías más competitivas, implementando programas de rápida capacitación con un foco en el aprendizaje del inglés y las nuevas tecnologías.
9. Evaluar reducir el impuesto adicional a la renta que grava a profesionales y a los servicios importados del exterior, que en la práctica es un “arancel” de importación de dichos servicios. Una posibilidad a estudiar es su reemplazo por el IVA a la importación de todo tipo de servicios.
10. Emparejar la cancha entre el sector comercio local y la importación de comercio electrónico, ante las diferencias que existen en sus respectivas condiciones tributarias.
11. Avanzar en la modernización de las normas del cabotaje marítimo, tanto de carga como de pasajeros, adaptando las restricciones que impiden la participación de empresas internacionales, pero también impulsando medidas para aumentar la competitividad de la industria nacional de cabotaje. Esta medida tendrá importantes beneficios para la competitividad del sector exportador y el desarrollo del turismo.

