



Comisión
Nacional de
Productividad

DOCE RECOMENDACIONES PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA



12 de junio de 2020

DOCE RECOMENDACIONES PARA LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA: empleo, inversión y bienestar

Chile, como el resto de los países, está sufriendo el impacto social de la pandemia, con enormes efectos sanitarios y económicos. Evidentemente, el manejo de la crisis tanto desde la preocupación por la salud como por la provisión de recursos para quienes hoy no tienen el ingreso necesario para sus gastos básicos, deben ser la prioridad pública. Pero una vez que la propagación del Covid-19 esté controlada los esfuerzos deberán enfocarse complementariamente, en propiciar una recuperación rápida del empleo y la inversión, y en atender, con un foco en el mediano plazo, los problemas que se han postergado durante estos meses.

En este contexto, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) recopiló doce recomendaciones que, habiendo sido propuestas en informe previos¹ para impulsar la productividad y nuestra capacidad de crecer sostenidamente, son actualmente pertinentes para enfrentar las urgencias que nos apremian.² Las medidas aquí destacadas buscan sumar a otras ya implementadas por la autoridad, con el fin de resolver de buena manera el complejo escenario a causa de la pandemia, mejorando el bienestar de las personas en tres ámbitos clave:

- I. **Productividad, Empleo e Inversión:** Recuperación de la actividad económica en general, y del empleo en particular.
- II. **Competencias para el Trabajo:** Adaptación de las competencias de los trabajadores para aprovechar las nuevas formas de trabajo.
- III. **Salud:** Solución eficaz de los tratamientos de salud postergados por la crisis sanitaria en curso.

Dada la gravedad de la situación que enfrenta el país, se privilegian disposiciones que pueden implementarse rápidamente, a través de modificaciones de nivel reglamentario, o legales, en la medida que sean parte de proyectos de ley avanzados en su tramitación. El objetivo es destacar medidas tanto pertinentes como oportunas, al poder aplicarse con la urgencia que la crisis exige. En cada caso, se señala la forma concreta de implementación de las medidas recomendadas, y las entidades responsables de llevarlas a cabo.

Estas medidas se presentan de manera complementaria a las que están siendo aconsejadas por múltiples expertos desde diversas organizaciones e instancias motivadas por incrementar el bienestar de los habitantes del país.

¹ Ver www.comisiondeproductividad.cl: Informe de Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos; Formación de Competencias para el Trabajo en Chile; Mujeres en el Mundo Laboral; Uso Eficiente de Quirófanos Electivos y Gestión de Lista de Espera Quirúrgica No GES.

² Cada una de las medidas señaladas en este documento, han sido recomendadas a raíz de estudios realizados por la CNP desde su creación en 2015.

I. PRODUCTIVIDAD, EMPLEO E INVERSIÓN

A partir del momento en que el confinamiento y las restricciones a la movilidad de la población se vayan levantando, deberemos impulsar una rápida recuperación de los ingresos laborales. Esto no será posible sin un repunte significativo de la inversión, variable especialmente sensible al marco normativo que la regula y las expectativas de los agentes. Un conjunto de perfeccionamientos a nivel regulatorio puede tener un doble efecto: acelerar la materialización de inversiones entrampadas en procedimientos ineficientes y alimentar una mejora en las expectativas, promoviendo el apetito por invertir.

Entre los principales hallazgos del estudio **“Revisión regulatoria en sectores estratégicos” (2019)**, se destaca que el conjunto de aprobaciones formales que debe obtener un proyecto de inversión en Chile responde a una regulación que no ha sido diseñada desde una mirada global, y que no considera al proyecto como un todo. Cada órgano público involucrado interviene desde una mirada sectorial no necesariamente basada en una lógica de proyecto, generando espacios de descoordinación que favorecen un uso ineficiente de recursos públicos y privados, así como una decreciente certeza jurídica. En ese contexto, los atributos centrales de un sistema de permisos para el desarrollo de inversiones son la eficiencia, estabilidad y previsibilidad.³

³ La estabilidad en los permisos se refiere a que existe claridad respecto de los derechos y obligaciones que surgen de dicho ordenamiento, y que se mantiene su validez a menos que se decreta su revocación según lo defina la propia norma. La previsibilidad, por su parte, se refiere a que, siguiendo los criterios y exigencias que el ordenamiento jurídico determine, se obtendrá un determinado resultado que serán observadas tanto por los miembros de dicha comunidad como por el Estado.

Recomendación 1: Ampliar la utilización de mecanismos de traspaso de costos a los usuarios en formato de: i) colaboradores externos, y ii) costeo directo de trámites.

Descripción: Muchos servicios públicos podrían lograr una mayor eficiencia en la fiscalización y tramitación de permisos recurriendo a especialistas externos. El modelo de costeo directo de trámites por parte del solicitante se utiliza en el contexto internacional exitosamente, con el objetivo de promover la eficiencia de los servicios, incrementando la transparencia y la equidad.

Así se enfoca el costo administrativo solo en aquellos que solicitan permisos.

Implementación: Modificar los reglamentos correspondientes para implementar la utilización de los colaboradores externos y el costeo directo de trámites de los siguientes permisos:

- Permiso para la construcción y operación de depósitos de relave(Sernageomin) Decreto Supremo 248/2006
- Permiso para hacer excavaciones de tipo arqueológico, antropológico y paleontológico (Consejo de Monumentos Nacionales)
- Permiso para efectuar modificaciones de cauce, permiso para efectuar obras de defensa y regularización de cauces naturales y recepción de obras hidráulicas mayores (Dirección General de Aguas -DGA)(Boletín 11747-03)

Responsable: Ministerio de Minería, Ministerio de la Cultura y las Artes, Ministerio de Obras Públicas

Recomendación 2: Establecer sistemas de declaración para permisos de riesgo bajo.

Descripción: Un sistema de declaración es un mecanismo para autorizar permisos de funcionamiento de actividades de bajo riesgo, en el cual se prescinde de la evaluación previa que debe hacer la autoridad respectiva, incluyendo su visita a terreno. Esto se reemplaza por una declaración del propio solicitante en el que señala que da cumplimiento a todas las obligaciones y condiciones establecidas por la normativa para desarrollar la actividad. A ello se suma una certificación de un profesional calificado respecto a la conformidad de la instalación con los requisitos legales.

Un sistema de declaración para permisos de riesgo bajo permitiría una fiscalización ex post que resguarde la regulación, autorizándose el inicio de la inversión, sin que el inversionista deba esperar a que la autoridad otorgue el permiso ex ante. Esta modalidad es actualmente utilizada por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, donde (i) se prescinde de visita a terreno, (ii) existe certificación del profesional que tramita el permiso, y revisión remota de la autoridad para su autorización; iii) se definen parámetros claros para la fiscalización.

Implementación: Modificar los reglamentos correspondientes para implementar la utilización de los colaboradores externos y el costeo directo de trámites de los siguientes permisos:

- Rotura y reposición de pavimentos (Servicio de Vivienda y Urbanismo - Serviu) (Título III del DS 411/1948)
- Permiso para la construcción, reparación, modificación y ampliación de cualquier obra pública o particular destinada a la evacuación, tratamiento o disposición final de desagües, aguas servidas de cualquier naturaleza (Seremi de Salud) (Decreto 236/1926)
- Extender a otros permisos otorgados por Seremi de Salud que sean calificados por este como de riesgo medio/bajo

Responsable: SERVIU, SEREMI de Salud

Recomendación 3: Perfeccionar la normativa que regula la invalidación de permisos.

Descripción: Una de las condiciones que afecta la estabilidad de los permisos una vez otorgados tiene que ver con los límites de la facultad de la propia Administración para invalidarlos, y la falta de definiciones claras sobre los efectos que ello genera.

Implementación: Redactar un reglamento para una mejor aplicación del artículo 53 de la ley 19.880, regulando específicamente la aplicación de la invalidación considerando que i) La invalidación no debe desconocer la actuación del titular de buena fe, definiendo qué se entiende por tal, ii) Se debe reconocer que la Administración siempre tendrá la facultad de invalidar un permiso, aun cuando el titular haya actuado de buena fe, en aquellos casos en que el daño que se genera al conservar el acto es irreparable y iii) En cualquier caso, los afectados de buena fe, sean titulares o comunidad, tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado.

Responsable: Secretaría General de la Presidencia

Recomendación 4: Incorporar trazabilidad y estandarizar criterios en la tramitación de los permisos.

Descripción: Existen grandes espacios para mejorar la coordinación en el desarrollo de un proyecto al transformar los plazos reales de aprobación en un indicador monitoreable y transparente hacia el titular. Una calendarización que incluya estos tiempos reales aumenta la previsibilidad del proyecto de manera muy significativa.

Implementación: Mediante un instructivo presidencial, incorporar trazabilidad en la tramitación de los permisos, para lo cual los servicios públicos respectivos deberán mapear sus procesos, identificando rutas críticas y espacios de mejora, así como los recursos requeridos para realizar dicha labor. A partir de lo anterior, transformar los plazos reales de tramitación en un indicador monitoreable. De la misma forma definir, en un esfuerzo dirigido desde el nivel central, los criterios que utilizarán los servicios regionales para el otorgamiento de aquellos permisos que cuenten con grados relevantes de discrecionalidad por parte de quien los otorga. En caso de ser necesario diferenciar por condiciones regionales, explicitarlo y fundamentar la decisión.

Responsable: Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables, Ministerio de Economía.

Recomendación 5: Modificar la estructura de la Resolución de Calificación Ambiental para facilitar los procesos de evaluación.

Descripción: La estructura de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) restringe la adaptabilidad de los proyectos a circunstancias propias de un entorno dinámico, desde modificaciones en el medio ambiente a mejoras tecnológicas. Esta rigidez afecta la eficiencia del permiso, tanto en su tramitación sectorial como en las posibilidades de hacer cambios al proyecto, entre otros. Existe poca claridad en la definición de cambios de consideración asociados a modificaciones de proyecto, cambios que deben ingresar al SEIA (Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental). Adicionalmente hay poca claridad en conceptos a nivel general del RSEIA, que dejan abierta la interpretación de estos tanto para el titular como el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). Finalmente se observan conflictos en fiscalización por parte del Servicio del Medio Ambiente (SMA).

Implementación: Modificar el Reglamento Sistema Evaluación Impacto Ambiental (RSEIA), para incorporar en los requerimientos obligatorios de una RCA la jerarquización de componentes ambientales, para facilitar los procesos de evaluación. Para ello, se deberá establecer un capítulo en la RCA que resuma y clasifique los compromisos ambientales según su naturaleza, definiendo, al menos, categorías que representen aquellos considerados esenciales, relevantes o secundarios, los que deberán ser fiscalizados, y eventualmente sancionados, de manera diferenciada.

Responsable: Ministerio del Medio Ambiente

Recomendación 6: Restringir el condicionamiento de permisos sectoriales y/o municipales a la presentación de una Consulta de Pertinencia.

Descripción: Existe alto nivel de incerteza sobre los criterios de la normativa ambiental que regulan el ingreso de modificaciones de proyectos al SEIA, acerca de conceptos que definen los cambios de consideración, y que originan un alto flujo de consultas de pertinencia. Algunos Organismos de la Administración del Estado condicionan la entrega de sus permisos sectoriales o municipales a la resolución de la consulta de pertinencia, práctica que no ha podido desterrarse a pesar de los esfuerzos realizados por el SEA a nivel de instructivos.

Implementación: Modificar el artículo 26 del RSEIA para restringir expresamente el condicionamiento de permisos sectoriales y/o municipales a la presentación de una Consulta de Pertinencia.

Responsable: Ministerio del Medio Ambiente

El estudio **“Tecnologías disruptivas: regulación de plataformas digitales”** (2018) contiene hallazgos y propuestas para un máximo aprovechamiento de las nuevas formas de relación productiva generadas por las plataformas digitales. Para ello, se requiere adecuar nuestro marco regulatorio, maximizando los beneficios y aminorando los riesgos que se pueden suscitar.

En ese sentido, destacamos dos medidas con potencial de impactar positivamente el sistema financiero al incluir a las empresas Fintech en la provisión de servicios financieros de variada índole.

Recomendación 7: Desarrollar un marco normativo para las empresas Fintech.

Descripción: EL sector fintech ha tenido un fuerte crecimiento a nivel mundial aumentando la eficiencia y la competencia y permitiendo un mayor acceso a servicios financieros a empresas y personas. El rezago normativo de Chile es evidente incluso a nivel regional y la brecha enorme, comparado con países como Inglaterra o Estados Unidos. En Chile existe un vacío regulatorio para el funcionamiento de las plataformas de financiamiento colectivo generando que sus usuarios operen con altos niveles de incertidumbre. Por último, existen barreras en la Ley General de Bancos y en la Ley de Mercado de Valores que dificultan el desarrollo del financiamiento colectivo.

Implementación: Envío y discusión de un proyecto de ley que cubra todo el sector incluyendo servicios provistos por proveedores no bancarios, con aspectos generales y detalles reglamentarios. Establecer una licencia jurídica temporal para empresas Fintech en Chile dentro de un sandbox regulatorio, otorgando un piso de seguridad a los participantes (usuarios y emprendedores) permitiendo el desarrollo de innovaciones financieras. Los participantes del Sandbox deberán entregar información a la autoridad para la elaboración de la eventual regulación.

Responsable: Ministerio de Hacienda

II. COMPETENCIAS PARA EL TRABAJO

El estudio de la CNP “Formación de competencias para el trabajo” (2018) es enfático en señalar que:

“Chile no cuenta con un sistema de competencias de carácter integrado que sea comparable con las mejores prácticas internacionales. Nuestro sistema se encuentra enfocado principalmente en la transferencia de conocimientos sin la adecuada conexión entre instituciones de educación y empresas. De esta manera los sistemas de enseñanza ni los contenidos se encuentran actualizados con las exigencias del mercado.”

La pandemia está precipitando cambios significativos en el mercado laboral. Entre ellos, se ha vuelto necesario incrementar fuertemente la modalidad teletrabajo, lo que a su vez conlleva una mayor utilización de habilidades asociadas a las tecnologías de información y comunicaciones. La desconexión entre la capacidad de nuestro sistema educativo y nuestras necesidades productivas se acentúa a medida que se aceleran los cambios tecnológicos que están transformando la forma de trabajar.

En consecuencia, es especialmente oportuno fortalecer nuestro sistema educativo de modo de ofrecer a los trabajadores oportunidades eficaces de capacitación

Recomendación 8: Ofrecer a beneficiarios del Seguro de Cesantía cursos online que entreguen competencias para reinsertarse al mercado laboral.

Descripción: Una de las posibles consecuencias de la pandemia es que una parte de los trabajadores que han perdido su empleo, tengan serias dificultades para encontrar uno nuevo, incluso una vez superada la emergencia sanitaria. Por ello, es especialmente atingente ofrecer a los beneficiarios del Seguro de Cesantía cursos online que entreguen competencias para reinsertarse al mercado laboral.

Implementación: Implementar un programa del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) para ofrecer cursos online de alfabetismo funcional y digital, en particular a cesantes beneficiarios del Seguro de Cesantía, con énfasis en herramientas de trabajo online, tanto para la etapa de búsqueda, como de desarrollo de tareas en modalidad teletrabajo. Esto, en el contexto del elevado grado de analfabetismo funcional y digital que impera en la fuerza de trabajo del país.

Responsable: SENCE

Recomendación 9: Crear un fondo público/privado para financiar programas de capacitación.

Descripción: Crear un fondo público/ privado (incluyendo los recursos de la Franquicia Tributaria) para financiar programas de capacitación que generen una certificación y/o cualificación asociada al Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)

Esta es una muy buena oportunidad para avanzar en el diseño e implementación de un sistema de formación de competencias para el trabajo en Chile. Una de las principales recomendaciones del estudio "Formación de Competencias para el Trabajo", es que los recursos para la capacitación y formación continua Técnico Profesional, incluyendo los recursos de la franquicia tributaria sean transferidos a un fondo utilizados para financiar exclusivamente programas de capacitación que generen una certificación y/o cualificación asociada al Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) según los lineamientos definidos por el Consejo de Formación Técnico Profesional.

Implementación: Hoy se encuentra en el congreso el Proyecto de Ley Boletín 12.487-05, que corrige ciertos aspectos de la franquicia tributaria. El proyecto establece que se podrán franquiciar los gastos que se hayan efectuado en financiar acciones y programas de capacitación efectivamente realizados, acreditados ante el SENCE y certificados por éste.

Responsable: Ministerio del Trabajo, Sence

Por su parte, el estudio "**Mujeres en el mundo laboral: Más oportunidades, crecimiento y bienestar**" (2017), propone medidas para incrementar la participación laboral femenina. En particular, destaca la recomendación siguiente:

Recomendación 10: Proveer el servicio de sala cuna a todos los hijos de hogares uniparentales o en que ambos trabajen o estudien.

Descripción: Actualmente, solo las empresas con 20 o más trabajadoras debe proveer el servicio de sala cuna.

Implementación: Acelerar la tramitación del proyecto de ley (boletín N° 12.026-13) que incluye el reemplazo el artículo 203 del Código del Trabajo por un sistema que financie o provea salas cuna de calidad, gratuitas para todos los hijos de hogares uniparentales o de parejas en que ambos trabajen o estudien, independiente del tamaño de la empresa o del número de mujeres que trabajen en ella. Asimismo, debe adecuarse la oferta pública de salas cuna y jardines infantiles para ser compatibles con los horarios de padres trabajadores.

Responsable: Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género

III. SALUD

La pandemia ha obligado a retrasar de manera importante las cirugías electivas en el sistema público de salud. Según estimaciones de esta Comisión, cerca de 5 mil casos de Garantía Explícitas en Salud (GES) y 20 mil No GES se acumularían por cada mes de inactividad. Resolver el problema sanitario es condición necesaria para resolver la crisis económica. Sin un adecuado manejo de las listas de espera para cirugías electivas, se dificultará la contención de nuevos casos Covid-19 una vez que haya pasado la primera etapa de expansión de la epidemia en nuestro país.

El estudio **“Eficiencia en pabellones y priorización de pacientes para cirugía electiva”** (2020), destaca medidas clave para mejorar la gestión hospitalaria. Estas recomendaciones, además de propiciar un mejor funcionamiento del sistema de salud en el largo plazo, permitirían apoyar la estrategia sanitaria que se deberá desplegar para resolver el mayor volumen de casos quirúrgicos. La primera recomendación aumenta la oferta de horas de pabellón mediante la implementación de turnos del equipo de pabellón. La segunda recomendación permite a los casos quirúrgicos No GES ser atendidos priorizando según tiempo de espera y riesgo, con base en diagnósticos.

Recomendación 11: Implementar turnos de los equipos de pabellón para dar continuidad operacional a los quirófanos.

Descripción: Con el objetivo de dar continuidad a las 9 horas institucionales del pabellón, se recomienda al director de hospital autogestionado establecer dos turnos de enfermería y de TENS en pabellón, mediante lo que sigue:

Turno 1:

1. Ingreso a las 7:30;
2. Apoyo en pabellón entre 8:00 y 12:30;
3. Colación entre 12:30 y 13:30;
4. Apoyo en otras actividades hospitalarias entre 13:30 y 16:30.

Turno 2:

1. Ingreso y apoyo en otras actividades hospitalarias entre 8:00 y 11:20;
2. Colación entre 11:20 y 12:20;
3. Apoyo en pabellón entre 12:20 y 17:00.

En caso que las 9 horas institucionales actuales no sean suficiente, se recomienda al director de hospital autogestionado extender el horario de uso de pabellón a 12 horas (incluso sábado si es posible) estableciendo tres turnos de enfermería y de TENS en pabellón, tal que:

Turno 1:

1. Ingreso a las 7:30;
2. Apoyo en pabellón entre 8:00 y 12:30;
3. Colación entre 12:30 y 13:30;
4. Apoyo en otras actividades hospitalarias entre 13:30 y 16:30.

Turno 2:

1. Ingreso y apoyo en otras actividades hospitalarias entre 08:00 y 11:20;
2. Colación entre 11:20 y 12:20;
3. Apoyo en pabellón entre 12:20 y 17:00;

Turno 3:

1. Ingreso y apoyo en otras actividades hospitalarias entre 11:00 y 12:50;
2. Colación entre 12:50 y 13:50;
3. Apoyo en otras actividades hospitalarias entre 13:50 y 16:50;
4. Apoyo en pabellón entre 16:50 y 20:00.

Implementación: Esta recomendación podría ser implementada de inmediato por la dirección de los hospitales autogestionados mediante una circular interna, ya que la gestión del personal está en el marco de sus atribuciones. La información actual muestra para varios establecimientos una dotación suficiente para implementar dicha medida para las 9 horas actuales, ya sea de manera parcial o total (toda la semana). En caso de requerir una extensión a 12 horas, los costos asociados a aquello (según nuestras estimaciones) permite incrementar el volumen de atención de tal forma, que el costo medio se reduce significativamente.

De igual manera, la dirección de un hospital puede asignar una mayor proporción de horas en pabellón a los médicos quirúrgicos y de anestesia que están devolviendo sus becas, como también a los médicos que dejaron de hacer turnos de urgencia luego de décadas en esas funciones (artículo 44). Hoy, la evidencia sugiere que ambos tipos de recursos están siendo subutilizados en los pabellones.

Responsable: Dirección de Hospitales

Recomendación 12: Establecer tiempos clínicos de referencia para la atención de casos quirúrgicos No GES según tiempo de espera y riesgo en base a diagnósticos estándares.

Descripción: La práctica de tiempos clínicos para los casos No GES ya existe en algunos establecimientos públicos, pues se entiende como una práctica de gestión clínica. Por otro lado, el MINSAL ha realizado esfuerzos en esta dirección, pero requiere impulsarla e implementarla transversalmente, por la urgencia de atender bajo un criterio normado el alto volumen de casos retrasados.

Implementación: Establecer, a través de una Resolución del Ministerio de Salud, la implementación de una política de priorización sobre cirugías electivas No GES en los hospitales de la red, mediante:

- a. La definición normativa de la lista de espera quirúrgica por parte de la Subsecretaría de Redes Asistenciales;
- b. La definición de tiempos clínicos de referencia por parte de la Subsecretaría de Redes Asistenciales;
- c. La estandarización de diagnósticos como procedimientos por parte de la Subsecretaría de Redes Asistenciales;
- d. La actuación de la Subsecretaría de Redes Asistenciales y servicios de salud, como promotores de la priorización, a través de presentaciones y discusiones en los hospitales de la red sobre las experiencias de los establecimientos nacionales que han implementado este tipo de política;
- e. El fomento de los hospitales y servicios de salud para la realización de pasantías de personal de los servicios quirúrgicos en los establecimientos que han empezado a implementar la priorización.

Responsable: Ministerio de Salud

Cabe resaltar que las recomendaciones expuestas aquí, fueron aprobadas de forma unánime por los consejeros de la CNP. La oportuna implementación de éstas, debiera impactar significativamente, vía empleo e inversión, en la recuperación económica.