

DOBLE CLICK ECONÓMICO

Más que una columna

09 9ª EDICIÓN

Permiso para ser más productivo en Chile

Raphael Bergoeing, Profesor Escuela de Negocios UAI, PhD en Economía Universidad de Minnesota.

1. Productividad y desarrollo

Chile no alcanzará el desarrollo si no eleva de forma sostenida su productividad agregada. Los países avanzados lo son porque trabajan e invierten mejor, no porque trabajen o inviertan más. Como resultado, alcanzan altos niveles de ingreso per cápita, liberan tiempo para el ocio y recursos para el consumo, y producen de manera más sustentable, gracias a un uso más eficiente de sus recursos naturales.

El problema es que, desde hace casi dos décadas, la productividad en Chile se ha estancado, tanto si consideramos a la economía en su totalidad como si lo hacemos restando al sector minero (ver Figura 1)¹. Las causas son múltiples y, en su mayoría, estructurales. Sin embargo, hay una que destaca por su urgencia y por contar con amplio consenso técnico y político: el deficiente sistema de permisos para la inversión. En un contexto donde ya no existen balas de plata en materia de reformas, abordar esta falla institucional —que impone costos innecesarios y genera incertidumbre sin garantizar mejores resultados regulatorios— representa una oportunidad concreta para que el Estado deje de ser un obstáculo para el crecimiento.

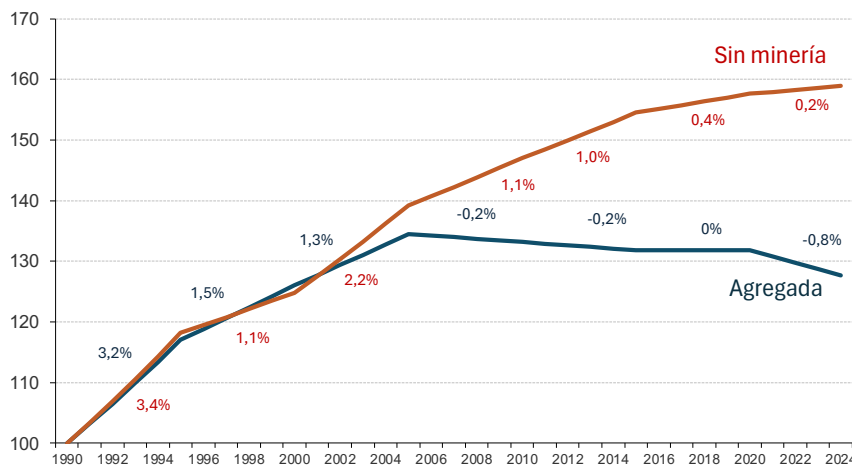


FIGURA 1: Productividad Total de Factores.

(Índice 1990 = 100)

Fuente: Informe Anual de Productividad, CNEP (2024).

Este documento analiza esa relación: cómo un mal sistema de permisos limita la productividad, y cómo su reforma puede transformar al Estado en un habilitador del desarrollo.

¹ Fuente: Construida con datos del Informe Anual de Productividad, CNEP (2024).

2. Permisos: entre la protección y el estancamiento

El objetivo de los permisos es legítimo: resguardar bienes públicos como el medioambiente, la salud o la seguridad. Pero cuando están mal diseñados o gestionados, pueden transformarse en un obstáculo al desarrollo, incluso sin cumplir el objetivo que justificó su existencia.

La Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) ha documentado con base empírica que el sistema de permisos chileno presenta tres fallas estructurales:

- **Ineficiencia:** Obtener un permiso para invertir en Chile toma demasiado tiempo. La multiplicidad de trámites, falta de digitalización y debilidad de la gestión pública provocan retrasos importantes, incluso para inversiones con bajo impacto.
- **Inestabilidad:** Aun cuando un proyecto haya sido aprobado, existen mecanismos formales e informales que permiten que otros organismos públicos reviertan esa decisión. Esta inestabilidad regulatoria afecta gravemente la certeza jurídica que requieren los inversionistas para desplegar capital y empleos.
- **Incertidumbre:** No existen criterios claros, estables y homogéneos para interpretar y aplicar la normativa vigente. Las decisiones varían entre servicios públicos, regiones e incluso al interior de un mismo organismo en distintos momentos del tiempo. Esto multiplica el costo de cumplimiento y desalienta la innovación.

Como resultado, proyectos de alta prioridad enfrentan trabas innecesarias. Ejemplos recientes son las demoras en la construcción de nuevas líneas del Metro de Santiago o del Instituto Nacional del Cáncer, paralizadas por razones medioambientales o patrimoniales que no fueron previstas en etapas iniciales de evaluación. En el ámbito privado, la situación es aún más delicada: **muchos proyectos se abandonan antes siquiera de iniciarse, al anticiparse el calvario regulatorio que implicaría ejecutarlos.**

Además, este es un tema que no solo afecta a la inversión, que se asocia con la innovación en nuevas tecnologías, especialmente a largo plazo, que es la base del crecimiento sostenido. También es sobre mejorar el funcionamiento del Estado, aportando a la confianza de la ciudadanía en las autoridades, lo que facilita la implementación de políticas públicas más efectivas. Finalmente, esto no se trata únicamente de los grandes proyectos de inversión; también importan los miles de proyectos de empresas medianas y pequeñas, porque si la regulación constituye un costo innecesariamente oneroso para la actividad económica, estas empresas no logran crecer, mermando la competencia y, probablemente, reduciendo el acceso a bienes y servicios de mejor calidad y menor precio. Asimismo, si la competencia es menor, el incentivo por parte de las grandes empresas a innovar cae y la asignación de recursos empeora. Con todo, la eficiencia agregada pierde.

3. Permisos y productividad

La relación entre un mal sistema de permisos para la inversión y una baja productividad no es abstracta. Existen mecanismos concretos, documentados y observables mediante los cuales esta situación deteriora el funcionamiento de la economía, reduciendo la eficiencia agregada. Los canales centrales de impacto son seis, como vemos a continuación.

a) Menor inversión: el desincentivo al capital productivo

La inversión es uno de los principales determinantes de la productividad en el tiempo. Invertir permite adoptar nuevas tecnologías, expandir capacidades, mejorar procesos y formar capital humano. Sin embargo, cuando el sistema de permisos es lento, inestable o incierto, se genera un “impuesto implícito al capital” que encarece artificialmente las decisiones de inversión.

Este efecto, no solo reduce el volumen de inversión, sino también su calidad: se invierte **menos en proyectos intensivos en innovación o de largo plazo, precisamente porque son los más sensibles a la incertidumbre regulatoria.** En el extremo, algunos inversionistas optan por no invertir en absoluto, trasladando sus proyectos a otras jurisdicciones más predecibles. Esto aplica tanto a la inversión privada como a la pública, como lo muestran los retrasos en iniciativas estratégicas ya mencionadas, como líneas de Metro o infraestructura hospitalaria.

b) Mayor informalidad: evitar el sistema para sobrevivir

Frente a los altos costos regulatorios, muchas empresas —especialmente pequeñas— optan por operar en la informalidad. Esto les permite eludir trámites, plazos y pagos, pero a costa de quedar fuera del acceso a crédito formal, programas de capacitación, innovación y apoyo estatal.

Y la informalidad no solo afecta a las empresas en sí: **genera un entorno donde la productividad media cae al sostener unidades económicas que sobreviven, no por su eficiencia, sino por su evasión del sistema.** Además, reduce la base tributaria, debilita la competencia y precariza el empleo. En este sentido, el sistema de permisos fallido actúa como un incentivo perverso hacia un sector informal menos eficiente, más vulnerable y aislado del sistema productivo nacional.

c) Mala asignación de recursos: distorsiones en capital y trabajo

Uno de los hallazgos más robustos de la literatura económica reciente con datos a nivel de empresas, es que la mala asignación de recursos explica buena parte de la brecha de productividad entre países desarrollados y en desarrollo (Hsieh y Klenow, 2009)². Cuando el sistema de permisos es arbitrario, impredecible o excesivamente costoso, los recursos no fluyen hacia los proyectos más productivos, sino hacia los más hábiles en navegar el sistema.

Esto implica que el capital (maquinaria, edificios, financiamiento) y el trabajo (personas capacitadas), terminan asignados en empresas o sectores con menor productividad marginal. En lugar de fluir hacia los proyectos más rentables o innovadores, **los recursos se orientan hacia quienes tienen más experiencia en lidiar con la burocracia, o cuentan con la capacidad de influir políticamente**. Se castiga así la eficiencia y se premia la capacidad de sortear el sistema. Como resultado, se ralentiza la reconfiguración del aparato productivo, se reduce la movilidad de los factores y se consolida una economía con menor crecimiento potencial.

d) Bloqueo a la dinámica empresarial

En una economía sana, la productividad aumenta porque las empresas más eficientes entran al mercado y las menos eficientes salen. Este proceso es fundamental para renovar el tejido productivo y adaptarse a los cambios tecnológicos.

Pero un sistema de permisos complejo y restrictivo actúa como una barrera de entrada: **las nuevas empresas, sin espalda financiera ni redes políticas, tienen menos capacidad de cumplir con los requisitos regulatorios**. A su vez, muchas firmas ineficientes sobreviven no por mérito productivo, sino porque están instaladas, tienen experiencia en el sistema y pueden absorber mejor los costos burocráticos. El resultado es un ecosistema empresarial rígido, envejecido y con menor capacidad de adaptación, innovación y crecimiento.

e) Menor competencia: concentración y falta de innovación

Los problemas regulatorios también reducen la competencia. Las pequeñas empresas no logran escalar, lo que impide que desafíen a las grandes. Estas, a su vez, enfrentan menos presión para innovar, mejorar calidad o reducir precios.

Esto se observa con claridad en el fenómeno del “missing middle” descrito por el BID³: en Chile faltan empresas medianas dinámicas, que suelen ser el motor de la competencia y la innovación en países desarrollados. Además, la evidencia muestra que **la brecha de productividad entre grandes empresas chilenas y sus pares de la OCDE es mayor que la que existe entre empresas pequeñas**, lo que sugiere que incluso nuestras firmas líderes están por debajo de su frontera eficiente debido a una menor presión competitiva (ver Figura 2)⁴. Y ello, pese a que las empresas más grandes generalmente acceden a capital financiero y humano internacionalmente.

Así, la falta de competencia tiene efectos acumulativos: reduce el aprendizaje colectivo, ralentiza la difusión tecnológica y genera mercados menos eficientes, menos inclusivos y más propensos al rentismo.

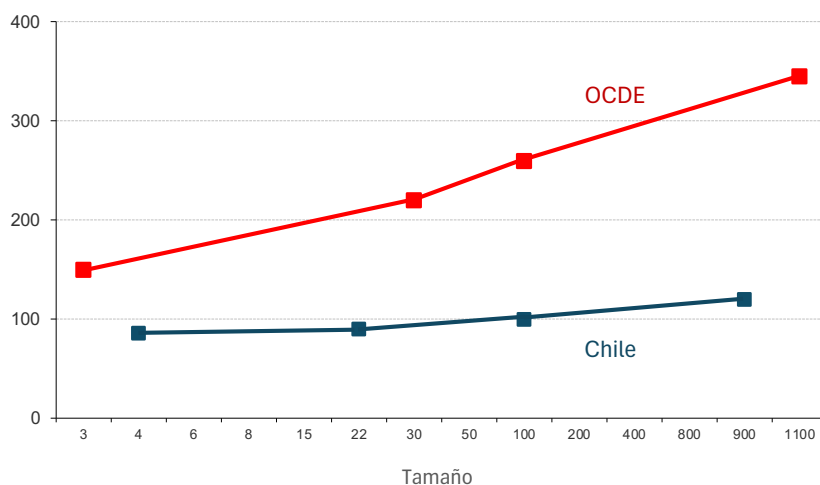


FIGURA 2: Productividad por tamaño de empresa

(ventas / trabajador, en miles de USD de 2012; empleados por empresa)

Fuente: Informe Anual 2017, Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.

² Chang-Tai Hsieh and Peter J. Klenow (2009). Misallocation and Manufacturing TFP in China and India. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124, No. 4, pp. 1403-1448.

³ Ver, por ejemplo, Alibhai, Aly Salman; Bell, Simon; Conner, M. Gillette. *What's happening in the missing middle? Lessons from financing SMEs* (English). Washington, D.C.: World Bank Group.

⁴ Informe Anual de Productividad, CNEP (2017).

f) Desconfianza en el Estado: institucionalidad debilitada

Un mal sistema de permisos no solo desalienta la inversión, también deteriora la confianza ciudadana en el Estado. La legitimidad institucional es un activo clave en el desarrollo económico: facilita la cooperación público-privada, mejora la efectividad de las políticas públicas y permite alcanzar acuerdos amplios y duraderos.

Cuando el ciudadano, el empresario o el trabajador perciben que el cumplimiento de la norma depende de quién resuelve, de dónde se solicita o del momento en que se hace, se instala una sensación de injusticia e ineficiencia. Esto alimenta el escepticismo hacia las instituciones y multiplica los costos de transacción, debilitando la cohesión social.

En suma, un sistema de permisos disfuncional no solo frena el capital, el trabajo o la innovación, también erosiona las bases sobre las cuales se construye una estrategia de desarrollo sostenible: la inversión privada, la eficiencia estatal, la competencia económica y la confianza en las reglas del juego.

BOTTOM LINE

Modernizar el sistema de permisos para la inversión no significa reducir la regulación, sino mejorarla. Y esto es clave para aumentar la productividad y retomar la senda del crecimiento sostenido, porque en una economía moderna, si el Estado o el mercado fallan, todo falla. **Y en Chile, el sistema de permisos refleja ese doble fracaso: ni protege adecuadamente, ni habilita la inversión.**

La buena noticia es que el problema está diagnosticado, las propuestas existen y el momento político es propicio. De hecho, la reciente aprobación en el Congreso del proyecto de ley de permisos sectoriales plantea innovaciones clave. Entre ellas:

- Uso de declaraciones juradas en lugar de autorizaciones ex ante, según el riesgo del proyecto.
- Incorporación de revisores externos, digitalización de procesos y ventanilla única.
- Coordinación interinstitucional para evitar contradicciones normativas.

Estos cambios deberían aumentar la certeza jurídica y los niveles de transparencia y trazabilidad, además de reducir las barreras para la formalización. Pero su impacto real dependerá del diseño institucional, de los incentivos internos y de una implementación eficaz. **Sin procesos claros, capacidades humanas fortalecidas y rendición de cuentas, la reforma no cumplirá su promesa.** De hecho, esta reforma aprobada no garantiza que se resuelvan los problemas de gestión, falta de recursos y diferencias en los criterios de aplicación que, según el análisis de la CNEP, caracterizan a permisos clave en la ruta crítica de muchas inversiones, como es el caso de las concesiones marítimas, de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas; y las autorizaciones de obras hidráulicas, de la Dirección General de Aguas.

Además, modernizar el sistema de permisos sectoriales es un paso fundamental, pero no suficiente. **Para contar con un sistema de autorización verdaderamente funcional es indispensable modernizar también la regulación ambiental y el funcionamiento del Consejo de Monumentos Nacionales.** Ambas áreas contienen normativas clave que interactúan directamente con los permisos sectoriales, por lo que su reforma es esencial para construir un sistema integral, coherente y eficiente. Y en ambos casos hay proyectos actualmente en el Congreso, aunque su aprobación no está garantizada. Sin cambios adecuados en estos ámbitos, cualquier avance será parcial y frágil.

Finalmente, regular bien no es un acto único, sino un proceso permanente. **Un Estado moderno debe tener la capacidad no solo de exigir cumplimiento, sino también de evaluar y corregir su propio diseño normativo.** Por eso, resulta urgente avanzar en una institucionalidad que sostenga esta agenda de mejora continua. En particular, es clave aprobar la ley que crea una Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad, ampliando las funciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. Porque no basta con tener buenas reglas: se necesita también la capacidad técnica para analizarlas, actualizarlas y adaptarlas a los desafíos de un entorno cambiante.



SOBRE UAI Y LA ESCUELA DE NEGOCIOS

Con más de 70 años de trayectoria, la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez es una de las más prestigiosas de Chile y un referente en la formación de líderes empresariales de Latinoamérica. Su excelencia está respaldada por su triple acreditación internacional (Equis, AMBA y QS) desde el año 2015, única en el país, y por la alta calidad de sus posgrados, MBAs y cinco carreras de pregrado. Su destacado cuerpo académico contribuye con investigación de alto nivel, donde destaca el ámbito de la economía y finanzas.

NEGOCIOS.UAI.CL

SOBRE ICARE

ICARE es una corporación privada sin fines de lucro e independiente de intereses gremiales y políticos, fundada en 1953 por empresarios y profesionales vinculados a diversos sectores de la actividad económica nacional con el propósito de promover la excelencia empresarial en el país. Proporciona a los niveles directivos información relevante sobre el medio nacional e internacional, facilitando la comprensión y oportuna evaluación de las fuerzas que mueven los mercados y las tendencias que influyen en el funcionamiento de las empresas. Además sirve de punto de encuentro para la reflexión sistemática sobre la gestión empresarial y su enfoque presente y futuro.

ICARE.CL

