

**SINTESIS EJECUTIVA**

---

# Comisiones Nacionales de Productividad

## Lecciones de Chile, Australia y Nueva Zelanda

---

**Edgardo Cerdá, Patricio Meller  
& Raúl Eduardo Sáez**

## **Edgardo Cerda**

Ingeniero comercial y Máster (c) en Economía (Universidad de Chile), ha trabajado en centros de estudios del sector público y actualmente se desempeña como asistente de investigación en la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan).

## **Patricio Meller**

Ha sido director de la empresa estatal de cobre Codelco, presidente del Consejo Asesor Presidencial sobre Trabajo y Equidad, autor y editor de numerosas publicaciones sobre economía, minería, comercio internacional e innovación tecnológica. Además de su cargo en CIEPLAN es profesor titular del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

## **Raúl Eduardo Sáez**

Doctorado y Máster en Economía de la Universidad de Boston. Fue representante permanente de Chile ante la OCDE entre 2011 y 2013. Con anterioridad fue director de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda, participando en todas las negociaciones de tratados de libre comercio que firmó Chile en ese período (2000-2010). Actualmente es investigador de Cieplan y coordinador del Programa Cieplan-UTalca.

# Índice

---

- 04 **Presentación**
- 06 **Introducción**
- 08 **El porqué de las Comisiones de Productividad**
- 10 **La Comisión Nacional de Productividad en Chile**
- 13 **Recursos y capacidad técnica**
- 18 **Influencia en el proceso de formación de políticas públicas**
- 25 **Autonomía, transparencia y perspectiva amplia**
- 29 **Lecciones y desafíos**
- 30 **Conclusiones**
- 32 **Referencias**

# Presentación

Este artículo forma parte del Proyecto “Mejoramiento de la Productividad Latinoamericana a Nivel Sectorial: Casos de Chile y Perú”, apoyado por CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y el Programa CIEPLAN-UTALCA.

¿Qué ha pasado con la productividad en la producción de Recursos Naturales?; esto puede impactar seriamente las Ventajas Comparativas Latinoamericanas perturbando el crecimiento. ¿Qué hacer para aumentar la productividad (para producir Recursos Naturales)? Las empresas tienen ahora que maximizar conjuntamente 3 objetivos: económico (eficiencia), social (inclusión) y ambiental (sustentabilidad). El análisis de la Minería, Fruticultura y Acuicultura en Chile y Perú permite examinar los factores que afectan la evolución de la productividad de los Recursos Naturales

La productividad constituye un factor económico central por cuanto por una parte incide en la competitividad internacional de los países; por otra parte es el mecanismo fundamental para elevar los ingresos de las personas. En consecuencia la estrategia de CAF para el “Pacto por la Productividad” pone el foco en lo que ayuda a resolver simultáneamente los problemas eficiencia y equidad. Pero, América Latina mantiene pendiente el reto de aumentar su productividad como medio para alcanzar los niveles de desarrollo económico de los países industrializados.

Para analizar el comportamiento de la productividad de los RRNN en LA, se han considerado 2 países, Chile y Perú – y 3 sectores productivos: minería, acuicultura y fruticultura. La minería chilena y peruana constituyen un distrito cuprífero que representa más del 40% de la producción mundial. Por otra parte, Chile y Perú son líderes en la industria frutícola a nivel mundial. Perú destaca por sus exportaciones de uvas, paltas, mango, plátanos, arándanos, etc. En Chile resaltan las exportaciones de uva, cerezas, arándanos, manzanas, paltas, etc. Chile es el segundo exportador mundial de salmón.

Hay similitudes entre la minería y la acuicultura (salmón) en relación a su localización y concentración geográfica específica. Impulsar el clúster minero y el clúster acuícola son estrategias de

desarrollo regional atractivas. Es una buena idea, pero requiere la elaboración de mecanismos de coordinación y gobernanza, así como la colaboración pública/privada.

Todos los estudios privilegian el rol de la tecnología moderna y de la innovación para aumentar la productividad en la producción del RRNN; éste es un enfoque de oferta. En los casos frutícola y acuícola además se plantea explícitamente la preocupación por el consumo; i.e., la relevancia de la demanda. Para este efecto se propone una estrategia de “descomoditización” lo que generaría aumentos de productividad vía aumentos en la calidad e incrementos de precios.

Por último, hay coincidencia en todos los estudios respecto a la baja inversión en I&D (Investigación y Desarrollo) y el reducido número de capital humano especializado incorporado en el proceso productivo de los 3 RRNN. Esto sin lugar a dudas afecta la innovación y en consecuencia la competitividad futura de los RRNN.

Versiones preliminares de los artículos fueron presentadas en dos Workshops Internacionales: Minería, Acuicultura y Fruticultura: Claves para la Productividad; un Workshop realizado en CIEPLAN (Santiago, 24 de mayo de 2019) y el otro en la Universidad del Pacífico (Lima, 30 de mayo de 2019).

Las ideas y planteamientos contenidos en este artículo (y en todos los artículos de este Proyecto) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, ni del Programa CIEPLAN/UTALCA, ni de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

**Patricio Meller**  
Director del Proyecto

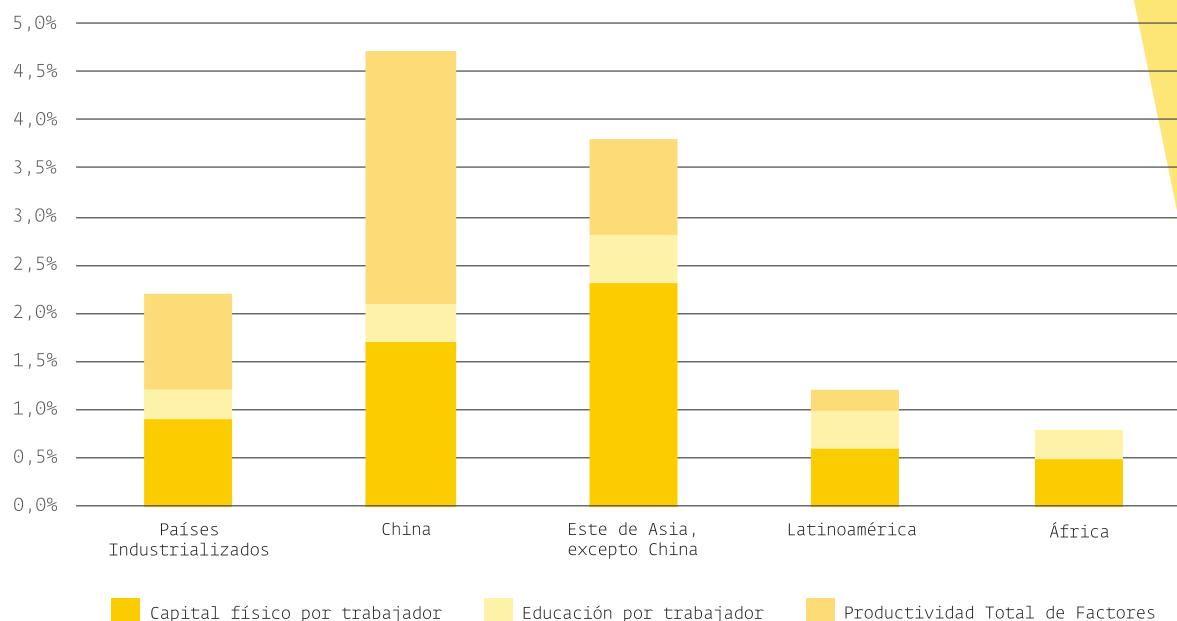
# Introducción

La capacidad de generar mejoras permanentes de productividad es ampliamente identificada como una de las claves para la prosperidad económica de largo plazo de los países. Paul Krugman lo dice de manera sucinta en una frase majaderamente citada: “la productividad no es todo, pero en el largo plazo es casi todo” (Krugman, 1990).

➤ **En América Latina el crecimiento económico históricamente se ha basado más en el uso y acumulación de factores productivos, que en las mejoras de productividad**

## GRÁFICO 1.

Fuentes de crecimiento del PIB per cápita, promedio anual, 1960-2000



Fuente: Elaborado por los autores en base a estimaciones de (Bosworth & Collins, 2003)

¿Cómo revertir esta tendencia? La evidencia indica que existen diversas combinaciones de políticas con el potencial de encauzar e impulsar ganancias de productividad. La efectividad de éstas dependerá, en gran medida, de cómo se formulan, implementan y evalúan; y de cómo se adecúan a los tiempos y características de cada país. Esto es un problema que requiere capacidad técnica, pero también voluntad y capacidad política. Por lo tanto, el reto no es solo identificar cuál es el conjunto de políticas que permitan mejorar la productividad chilena y latinoamericana, sino que cuál es el arreglo institucional que, valga la redundancia, institucionaliza la formulación e implementación permanente de buenas políticas públicas, orientadas a generar mejoras de productividad.

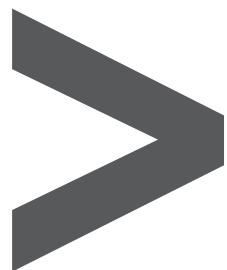
Se han propuesto las llamadas Comisiones de Productividad como instituciones idóneas para generar políticas que permitan lograr mejoras de productividad de manera permanente (González, 2014). En Chile se establece a partir de 2015 la Comisión Nacional de Productividad (CNP), basada explícitamente en el modelo australiano y neozelandés.

En este documento, se analizará la experiencia de la Comisión Nacional de Productividad chilena, comparando con los casos australianos y neozelandés, para identificar los principales desafíos y lecciones para cumplir su rol de manera efectiva.

# El porqué de las Comisiones de Productividad

---

Generar e implementar políticas pro-productividad ha demostrado ser un tema de resolución no trivial alrededor del mundo. Algunos de los problemas asociados son de carácter técnico, pero los mayores desafíos son generalmente de índole política (OECD, 2010). Dado esto, resulta particularmente relevante la generación de arreglos institucionales que faciliten la elaboración de políticas pro-productividad en base a criterios técnicos robustos, y que permitan superar las dificultades políticas asociadas a su formulación e implementación.



**Generar e implementar políticas pro-productividad es un problema de carácter técnico, pero los mayores desafíos son generalmente de índole política e institucional**

Una alternativa institucional corresponde a las Comisiones de Productividad<sup>1</sup>, como organismos públicos de investigación y revisión de políticas con carácter permanente, orientadas a enfrentar este desafío. Las Comisiones de Productividad se definen como instituciones relativamente independientes, transparentes y abiertas a la participación pública, creadas con el encargo específico de formular y diseñar políticas públicas basadas en diagnósticos informados, en la evidencia disponible y en la participación abierta (Banks, 2015). Sus objetivos pueden variar dependiendo de su alcance, pero a grandes rasgos corresponden a mejorar el desempeño general de la economía en el largo plazo, concentrándose en el problema de la productividad en los sectores públicos y/o privados.

Algunos argumentos a favor de la creación de Comisiones de Productividad incluyen el éxito percibido de los casos existentes, como lo es la Comisión de Productividad Australiana (CPA) y la Comisión de Productividad de Nueva Zelanda (CPNZ) (Banks, 2015); la evidencia favorable a partir de estudios comparados de casos (Renda & Dougherty, 2017); así como la necesidad de un organismo que vele, eduje y sitúe el tema de la productividad como eje central del crecimiento económico.

1 Cuando se hable de Comisiones de Productividad se referirá al caso particular basado en el modelo (y nombre) australiano. Como ya se mencionó, este modelo es seguido de cerca por Chile y Nueva Zelanda.

# La Comisión Nacional de Productividad en Chile

---

La Comisión Nacional de Productividad (CNP) en Chile es creada en febrero de 2015 por decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y del Ministerio de Hacienda (No.270), con el objetivo de “asesorar al presidente de la República en todas aquellas materias orientadas a aumentar el crecimiento económico de largo plazo y el bienestar de los ciudadanos a través de la generación de ganancias en la productividad”.

Esto se ve potenciado con visitas y acuerdos de cooperación entre representantes de la nueva institución con la CPA y la CPNZ, que se tradujeron en traspasos de conocimientos sobre las mejores prácticas implementadas (Comisión Nacional de Productividad, 2015).

Los productos principales de la CNP corresponden a la publicación y difusión de Estudios o Mandatos (ver Tabla 1), Informes Anuales de Productividad, y Documentos de Investigación<sup>2</sup>. Los primeros corresponden a estudios sobre un tema específico, que incluyen recomendaciones de

---

<sup>2</sup> Esta clasificación es realizada por los autores, y no coincide con la utilizada por la CNP.

política, dados por el gobierno o realizados por iniciativa y acuerdo propio (auto mandatos); los segundos son informes que realizan un seguimiento de indicadores de productividad, pero no incluyen recomendaciones de política; mientras que los últimos son documentos de trabajo complementarios a las publicaciones principales, elaborados por la secretaría ejecutiva de la Comisión o encargados a externos.

### **TABLA 1.**

#### **Estudios finalizados o en proceso<sup>3</sup>, CNP, 2016-2019**

Publicación	Origen mandato	Estado	Recomendaciones
Productividad de la Gran Minería del Cobre	Gobierno	Finalizado	53
Formación de Competencias para el Trabajo	Gobierno	Finalizado	8
Revisión agendas de productividad	CNP	Finalizado	21
Mujeres en el mundo laboral	CNP	Finalizado	14
Eficiencia en Pabellones y priorización de pacientes para cirugía electiva	Gobierno	En proceso	-
Revisión Regulatoria de Sectores Estratégicos	Gobierno	En proceso	-
Investigación Agendas 2.0	CNP	En proceso	-
Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales	CNP	En proceso	-
Metodología de análisis de impacto regulatorio	CNP	En proceso	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Comisión Nacional de Productividad

<sup>3</sup> Hasta junio de 2019.

El análisis del desempeño y funcionamiento efectivo de la Comisión nos puede dar luces sobre los principales desafíos que enfrenta para ser efectiva en su labor, así como de las lecciones que se desprenden para abordarlos. Para esto, se realiza una indagación en términos de las características que debe poseer una Comisión de Productividad para superar las dificultades técnicas y políticas que enfrenta. Siguiendo las recomendaciones realizadas por Banks (Banks, 2015), se analiza el desempeño, y las herramientas y estrategias con que cuenta la CNP en 3 dimensiones que se consideran relevantes:

- 1. Recursos y capacidad técnica:** contar con los recursos y la capacidad suficiente para realizar un análisis riguroso y exhaustivo, y generar propuestas robustas asociadas a los temas mandatados.
- 2. Influencia en el proceso de formación de políticas públicas:** tener la capacidad y las herramientas para influir en la implementación de mejores políticas públicas.
- 3. Autonomía, transparencia y perspectiva amplia:** Contar con arreglos institucionales que aseguren criterios suficientes de autonomía, transparencia y perspectiva amplia. Esto es, características que aseguren el cumplimiento de mayores estándares en sus procesos técnicos e institucionales.

# Recursos y capacidad técnica

Al analizar los recursos financieros y humanos con que cuenta la Comisión, se encuentra que su presupuesto anual se encuentra en torno a US\$1,9 millones, y cuenta con una dotación total de 14 personas. Por otra parte, la CPNZ cuenta con casi el doble de presupuesto: US\$3,6M, y emplea en torno a 20 personas; mientras que la CPA es considerablemente mayor: su presupuesto anual comparable<sup>4</sup> se estima en US\$10,1M, con una dotación de 61 funcionarios; es decir, más de 5 veces el presupuesto de la CNP (ver Gráfico 2).

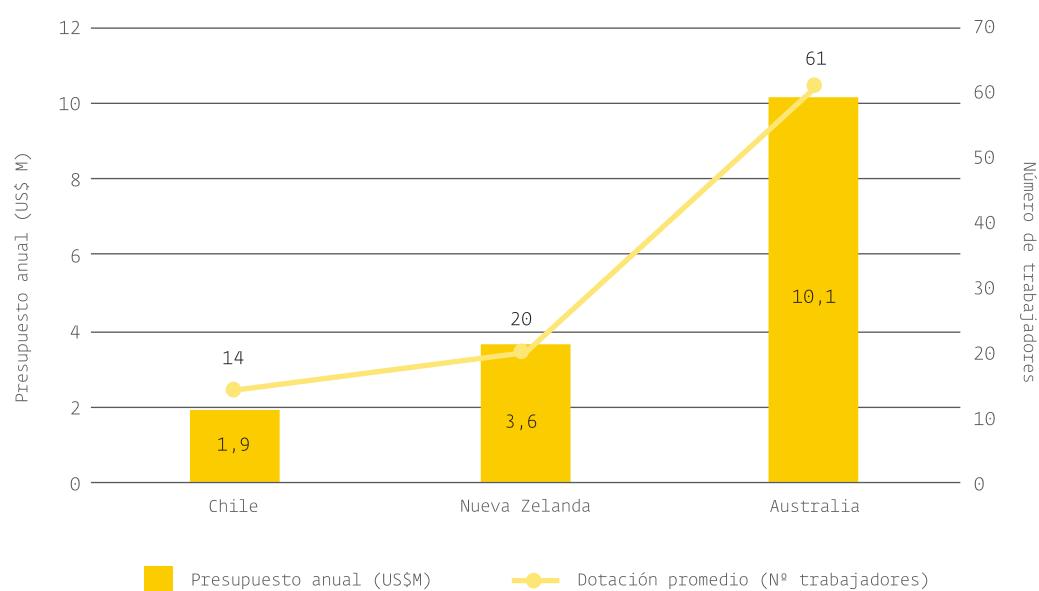
➤ **La CNP tiene la mitad del presupuesto anual con que cuenta su par neozelandés y un quinto del australiano**

<sup>4</sup> La CPA desarrolla líneas que no son equiparables a las de la CNP, por lo que se estima un presupuesto y dotación comparables, en base a información provista por la CPA de gasto por mandato. Más detalles en estudio completo, disponible en [www.cieplan.org](http://cieplan.org).

El mayor tamaño, presupuesto y reputación acumulada de la Comisión Australiana permite que ésta cuente con un staff permanente, con académicos destacados y de altas calificaciones, y que ésta sea un espacio para hacer carrera profesional al interior de la institución, en contraste con el caso chileno en que la Comisión es de considerablemente menor tamaño.

## **GRÁFICO 2.**

### **Presupuesto anual y dotación de Comisiones de productividad. Chile, AUS<sup>5</sup> y NZ. 2017-2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNP, (The New Zealand Productivity Commission, 2018) y (Australian Productivity Commission, 2018)

<sup>5</sup> Presupuesto estimado asociado a funciones comparables.

Dado que el tamaño de las economías y de los sectores públicos de Chile, Australia y Nueva Zelanda son muy dispares, se analiza la cantidad de recursos promedios destinados a cada mandato, de manera de obtener un indicador comparable. El presupuesto por estudio es entre 3 y 4 veces mayor en Australia y Nueva Zelanda; y la dotación por mandato aproximadamente 3 veces mayor. El presupuesto por trabajadores es también menor en Chile que en las instituciones pares. Estos factores, muy probablemente, impactarán en los alcances y la profundidad de los análisis y las recomendaciones realizadas para cada uno de los estudios.

## **TABLA 2.**

### **Indicadores de capacidad técnica. Comisiones de productividad. Chile, AUS y NZ. 2017-2018**

Indicador	Chile	Nueva Zelanda	Australia
Estudios en ejecución (Nºmandatos)	8	4	13
Presupuesto/Mandatos (US\$m / Nºmandatos)	238	900	780
Dotación/Mandatos (Nºtrabajadores / Nºmandatos)	1,8	5,0	4,7
Presupuesto/Dotación (US\$m / Nºtrabajadores)	136	180	167

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CNP, (The New Zealand Productivity Commission, 2018) y (Australian Productivity Commission, 2018). Notas: Se consideran estudios iniciados o terminados.

El mayor número de mandatos relativo a los recursos en Chile se encuentra en parte asociado a la corta vida de la Comisión y a la fragilidad de su constitución: mientras que las comisiones de Australia y Nueva Zelanda se encuentran establecidas por ley, la CNP es fundada por decreto, lo que significa que puede ser revocada unilateralmente y en cualquier momento por el ejecutivo. Dado esto, la Comisión se encuentra presionada a generar un mayor número de estudios en un período breve, para mostrar resultados y así “justificar” su existencia. Esto explica que, a pesar de poseer un menor presupuesto y dotación, 5 de los 9 estudios realizados o en proceso son automandatados (ver Tabla 1).

Otro elemento particularmente relevante a considerar corresponde a las atribuciones legales con que cuenta cada institución para obtener los datos e información necesarias para el desarrollo de sus mandatos, así como la colaboración que obtienen de otras instituciones y actores relevantes, dentro o fuera del Estado.

**En Australia, la Comisión de Productividad cuenta con mecanismos legales para facilitar el acceso a datos relevantes. La CNP, en cambio, no cuenta con ninguna atribución legal o administrativa especial para estos fines**

En la práctica, esto ha retrasado, dificultado o imposibilitado el acceso a los datos y la información claves para el funcionamiento de la Comisión, a pesar de que pueda encontrarse disponible para otros organismos del Estado.

Como revela Fajnzylber (2016) en su investigación, el problema de la falta de generación de datos de calidad, de su sistematización y de facilidades de acceso para el análisis de políticas públicas es generalizado en Chile, y no solo afecta a la Comisión, sin embargo, ésta se ve particularmente perjudicada por dichas carencias. La duda entonces es, por qué la CNP no tiene un acceso preferente a los datos del sector público, o atribuciones especiales para obtener dicha información (como sí la tienen otras instituciones).

Una primera respuesta es que el tema de la generación y uso de datos de origen privado por

parte del sector público es un asunto aún no resuelto por el Estado de Chile. A diferencia de Nueva Zelanda, en que este tema fue discutido y resuelto (aunque aún existe debate, ya se han alcanzado acuerdos mínimos), en Chile aún no existe un consenso y protocolos claros para el tema.

Una segunda respuesta tentativa es que las publicaciones de la Comisión evidencian temas que pueden ser asociados a problemas de gestión de los distintos órganos del sector público, lo que puede traer repercusiones políticas al gobierno y sus reparticiones. En el fondo de este problema se encuentra el que los costos políticos de revelar problemas e iniciar reformas son certeros e inmediatos, pero las potenciales mejoras inciertas y de largo plazo, reduciendo así el incentivo a realizarlos.

# Influencia en el proceso de formación de políticas públicas

---

La existencia de una Comisión que genera recomendaciones que quedan solo en el papel carece de sentido. Por lo mismo, una CNP efectiva debería estar en posición de influir en el proceso de formación e implementación de políticas públicas. ¿Qué ha pasado en la práctica con la labor de la Comisión?



**La evidencia y la evaluación de los entrevistados muestra que los estudios publicados por la Comisión, en su conjunto, no han tenido un impacto significativo sobre la formulación e implementación de políticas públicas en Chile**

A pesar de esto, algunas de las recomendaciones individuales realizadas sí han sido escuchadas e implementadas. Algunos ejemplos son el instructivo presidencial que indica que los Proyectos de ley del área económica con impacto regulatorio se deben presentar al Congreso con un informe de productividad (Comisión Nacional de Productividad, 2016); el proyecto de ley que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros, enviado en julio de 2018 (boletín N°11.934-15 de la Cámara de Diputados de Chile); el establecimiento de un copago mínimo para la Franquicia Tributaria y la extensión de la gratuidad en la educación técnica superior hasta el 70% más vulnerable de la población (Comisión Nacional de Productividad, 2018); y el cambio regulatorio que agiliza el proceso de revisión para otorgar permisos por parte de la Dirección General de Aguas (DGA).

A pesar de estos casos, a nivel general se ha tenido una incidencia limitada de las recomendaciones realizadas. ¿Cuáles son las razones que explican esto? Lo primero que se debe tomar en cuenta es el hecho de que las Comisiones de Productividad se plantean como órganos asesores, lo que significa que sus recomendaciones no son vinculantes. Por lo tanto, su influencia depende directamente de la receptividad de sus interlocutores con respecto a la labor de la Comisión.

Es posible distinguir entre las razones que afectan esta receptividad en: 1) el grado en que la labor de la comisión se alinea con la agenda de los actores responsables de impulsar e implementar las políticas públicas, 2) los potenciales “costos” para éstos de no hacerlo, y 3) su capacidad de comprender, adaptar e implementar las recomendaciones.

Al ser un organismo autónomo, el estar alineado con la agenda del gobierno no es algo asegurado. La Comisión puede tratar temas que no se encuentran en la agenda del gobierno o destacar hallazgos y recomendar vías de acción que son contrarias a su visión e intereses políticos.

De acuerdo a Banks (2015), para el caso de la Comisión australiana, una fuente importante de su influencia tiene relación con que todos sus estudios que incluyen recomendaciones son mandatados por el Gobierno, lo que asegura que éste tenga un interés particular en el tema, y que escuche y reaccione ante las recomendaciones. Es destacable que, al igual que la CNP, la Comisión de Productividad Australiana tiene la facultad de originar mandatos propios que incluyan recomendaciones de política, pero ha definido no hacerlo por este mismo motivo. En Nueva Zelanda la potestad de iniciar mandatos está reservada al gobierno: la CPNZ puede iniciar temas de investigación, pero no mandatos.

En el caso de Chile, la Comisión tiene la potestad de iniciar temas propios por acuerdo del consejo y, en la práctica, esto es lo que ha realizado para la mayoría de sus mandatos: 5 de los 9 estudios en proceso o realizados por la Comisión son automandatados. Aunque no es la información oficial publicada por la Comisión, distintas fuentes señalan que de los 4 estudios clasificados como mandatados por el gobierno, 3 fueron propuestos y empujados por la propia Comisión, y luego aprobados por el presidente de la República. Esto quiere decir que el primer estudio encargado a la Comisión (Productividad de la Gran Minería del Cobre), sería el único estudio realmente mandatado por el gobierno.

---

**La Comisión chilena ha sufrido un continuo déficit de demanda por su labor de parte del gobierno, lo que la ha llevado a depender de los automandatos para definir sus temas de estudio**

---

Esto es un dilema para la Comisión: no poseer mandatos de estudios, de manera reiterada, pone de manifiesto la irrelevancia de su función; pero la experiencia comparada indica que proponer temas y automandatarse tiene un efecto negativo sobre su incidencia. Quizás más importante es que resulta particularmente cuestionable, en el sentido de vulnerar principios democráticos, el tener una Comisión independiente, sin carácter representativo, con la facultad de automandatarse temas de estudio con el propósito explícito de incidir en políticas públicas.

Por otra parte, incluso si el gobierno manda a la Comisión, un aspecto relevante que afecta su influencia es si sus resultados y recomendaciones son recibidos por el mismo gobierno que realizó el mandato, y si éste es de una misma coalición política.

No obstante, la rotación habitual en el ciclo político y los cambios en la coyuntura implican que las agendas de gobierno cambian en el tiempo. Por esto, aunque ciertos hallazgos y propuestas hayan sido ignoradas o dejadas de lado, pueden ser recogidas por gobiernos siguientes o ante cambios en la coyuntura política y económica. Esto implica que la Comisión debe plantearse un horizonte temporal extenso para la implementación de sus recomendaciones, y debe buscar maneras de mantener vigentes y relevantes aquellas que no fueron consideradas en el pasado.

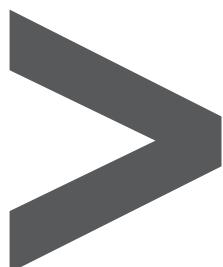
El caso chileno ha tenido muy poco tiempo de existencia como para analizar su impacto en el largo plazo. Sin embargo, el caso australiano sirve nuevamente de guía en este sentido: si bien se le atribuye un rol significativo en la eventual realización de reformas estructurales en servicios de infraestructura en Australia, éstas tardaron más de una década en ser implementadas, estando a la fecha aún en proceso (Renda & Dougherty, 2017).

➤ **En el caso australiano, el Gobierno está obligado a pronunciar públicamente su aprobación o rechazo (fundado) de los resultados de los informes generados por la Comisión, por lo que éste no puede simplemente ignorar las publicaciones de la CPA. En Chile, en cambio, esta medida no existe**

Un problema clave en el proceso de transformar las recomendaciones y los estudios en políticas públicas es que el gobierno, a pesar de haber podido iniciar los mandatos y destinar recursos a su ejecución (a través del presupuesto de la Comisión), no tiene obligación de responder o reaccionar ante sus resultados, y no enfrenta ningún costo político al no hacerlo. Esto contrasta con el caso australiano, en que el gobierno está obligado a pronunciar públicamente su aprobación o rechazo (fundado) de los resultados de los informes generados por la Comisión, por lo que éste no puede simplemente ignorar las publicaciones de la CPA si las recomendaciones no son las que coinciden con su agenda particular. En Chile, sin embargo, esta medida no existe.

Un punto fundamental es también el paso siguiente: la capacidad del gobierno, del parlamento y de los hacedores de política en general de entender los hallazgos y de adaptar e implementar las recomendaciones. Esto significa reconocer que no basta la publicación de un informe, sino que su difusión e implementación debe ser apoyada en términos técnicos.

De acuerdo al estudio de González (2014), tanto el congreso como el gobierno generalmente carecen de los recursos humanos y técnicos avanzados necesarios para adoptar y formular políticas públicas de alta calidad. Entre otros motivos porque es habitual que, ante un cambio de gobierno o de una autoridad de gobierno, cambie también la plana de profesionales y asesores encargados de implementar las políticas. Así la siguiente administración tiene que comenzar de cero en múltiples ámbitos de las políticas públicas, dificultando la colaboración y acumulación de capacidades necesarias. Esto contrasta con el caso de Australia y Nueva Zelanda, donde existe un Servicio Civil profesional y permanente, encargado de la ejecución de la acción gubernamental, y con quien las respectivas Comisiones se relacionan y colaboran constantemente.



**La Comisión no solo cumple un rol de generación de propuestas, sino también pedagógico de comprender y posicionar el tema de la productividad como eje central del desarrollo**

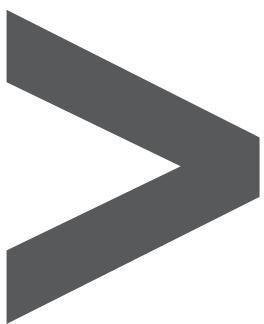
Por último, también se debe considerar el impacto menos directo, pero igualmente relevante, que genera el tener una Comisión que recurrentemente posiciona el tema de la productividad como eje central de las políticas públicas. En este sentido, la Comisión ha ejercido un rol importante al realizar análisis anuales del nivel y evolución de la productividad en

Chile a través de sus Informes Anuales de Productividad, los que permiten obtener información comparable de indicadores de productividad, así como modelos y datos que permiten el análisis más riguroso de sus causas y tendencias.

Sin embargo, estos informes de productividad carecen de la importancia mediática y política con que cuentan otros, como es el caso del Informe de Política Monetaria (IPOM) del Banco Central de Chile (BC). Esto guarda relación con los instrumentos y el prestigio institucional que posee el BC, pero también a la mayor importancia económica y social que se les da a los temas monetarios versus los de productividad. Así, un rol relevante de las Comisiones de Productividad es también su aspecto educativo, en términos de comprender y considerar la relevancia central que posee la productividad en el desarrollo económico.

# Autonomía, transparencia y perspectiva amplia

Probablemente el mayor activo con que cuenta la Comisión es su reputación, en términos de la calidad de sus análisis y recomendaciones, pero también de sus procesos. Por lo mismo, su diseño institucional es esencial para construir una reputación acorde, evitar riesgos que la puedan dañar, y asegurar la calidad de sus productos y procesos. Aquí, se destacan 3 elementos claves: autonomía, transparencia y perspectiva amplia de la Comisión.



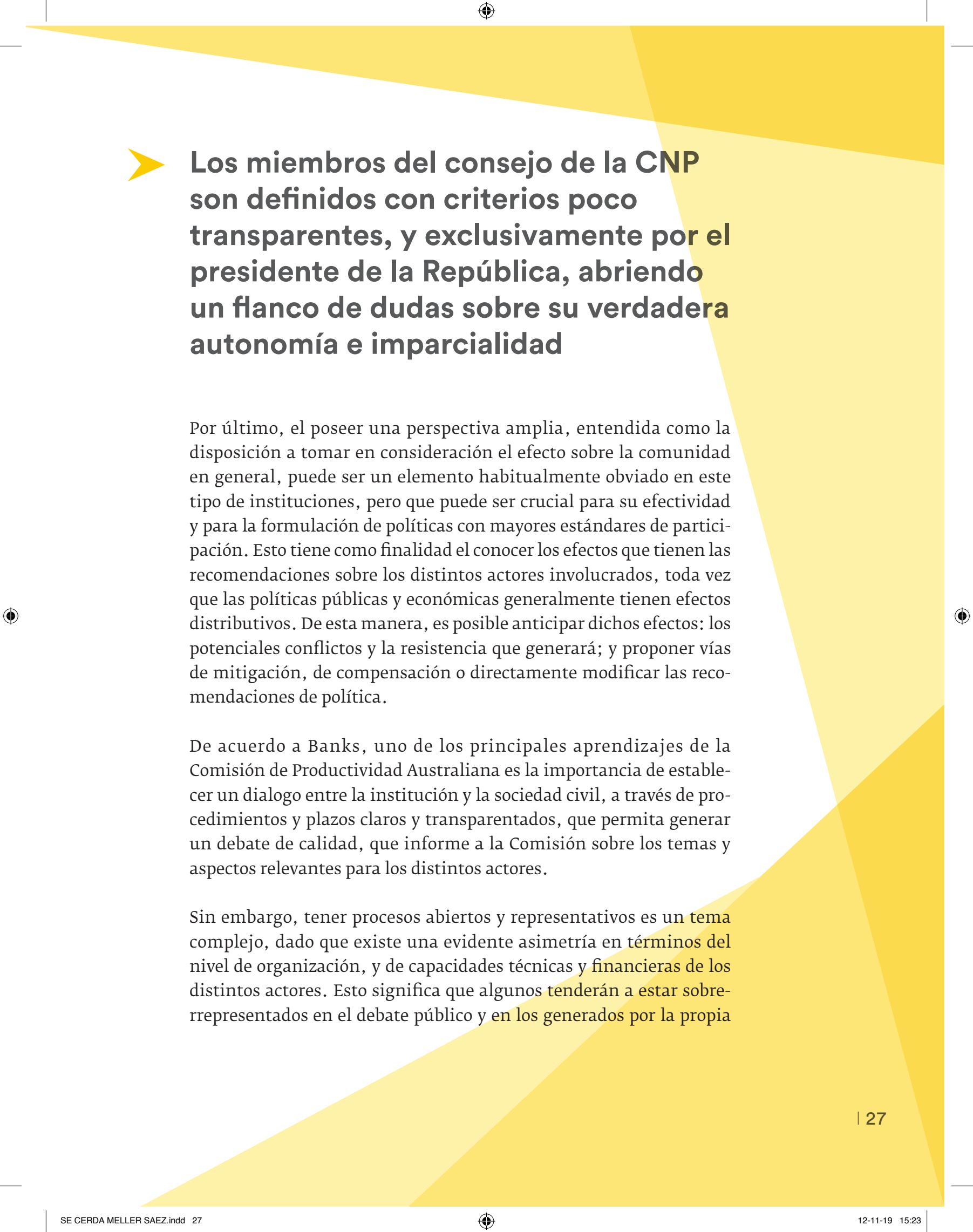
**Las Comisiones de Productividad  
deben ser autónomas para  
generar propuestas de largo plazo  
reconocidas como imparciales y  
basadas en evidencia**

En el caso de la CNP, el presidente de la Comisión destacaba recientemente que “somos una institución a la que el gobierno de turno le puede exigir investigar ciertos temas, pero no qué decir sobre ellos” (Bergoeing, 2019). Contrario a esta visión optimista, los hechos indican que el gobierno posee diversos mecanismos en base a los cuales la independencia de la CNP puede ser cuestionada.

En primer lugar, la Comisión fue establecida por decreto presidencial, y no por ley, por lo que su mandato puede ser revocado unilateralmente y en cualquier momento por el gobierno de turno. En segundo lugar, la Comisión se encuentra alojada en el Ministerio de Economía, y depende de éste en términos presupuestarios, por lo que los recursos con los que cuenta son determinados en función de las prioridades del Ministerio y del gobierno. En tercer lugar, el consejo es nombrado completamente por el ejecutivo, sin necesidad de una contraparte que genere un contrapeso con respecto a dichas nominaciones.

La transparencia es también esencial para mantener una observancia de los procesos de la Comisión y para dar mayor confianza y cercanía a la ciudadanía sobre su labor. Ésta influye también en la autonomía de la Comisión con respecto a los distintos actores de la sociedad civil, toda vez que su interacción con la Comisión debe estar adecuadamente documentada y transparentada, posibilitando su escrutinio público. En este sentido, la CNP ha seguido una política proactiva de transparencia, lo que se suma las políticas de transparencia exigidas por ley para las instituciones públicas.

Sin embargo, también se presentan algunos desafíos de mayor transparencia, asociados a un punto mencionado anteriormente: a los criterios y procedimientos para la nominación del consejo de la Comisión.



## ➤ **Los miembros del consejo de la CNP son definidos con criterios poco transparentes, y exclusivamente por el presidente de la República, abriendo un flanco de dudas sobre su verdadera autonomía e imparcialidad**

Por último, el poseer una perspectiva amplia, entendida como la disposición a tomar en consideración el efecto sobre la comunidad en general, puede ser un elemento habitualmente obviado en este tipo de instituciones, pero que puede ser crucial para su efectividad y para la formulación de políticas con mayores estándares de participación. Esto tiene como finalidad el conocer los efectos que tienen las recomendaciones sobre los distintos actores involucrados, toda vez que las políticas públicas y económicas generalmente tienen efectos distributivos. De esta manera, es posible anticipar dichos efectos: los potenciales conflictos y la resistencia que generará; y proponer vías de mitigación, de compensación o directamente modificar las recomendaciones de política.

De acuerdo a Banks, uno de los principales aprendizajes de la Comisión de Productividad Australiana es la importancia de establecer un dialogo entre la institución y la sociedad civil, a través de procedimientos y plazos claros y transparentados, que permita generar un debate de calidad, que informe a la Comisión sobre los temas y aspectos relevantes para los distintos actores.

Sin embargo, tener procesos abiertos y representativos es un tema complejo, dado que existe una evidente asimetría en términos del nivel de organización, y de capacidades técnicas y financieras de los distintos actores. Esto significa que algunos tenderán a estar sobre-representados en el debate público y en los generados por la propia

Comisión. A su vez, un hallazgo relevante en procesos de participación pública, es la necesidad de que las comunidades y actores participantes tengan posibilidades efectivas de incidir en los resultados y recomendaciones, y que así lo perciban, y no solamente sean invitados a emitir sus opiniones luego que la decisión ha sido adoptada (Aguilera, 2009).

**La CNP ha establecido diálogos y encuentros abiertos con la sociedad civil, pero éstos han tenido una baja recepción, contrastando con los casos australianos y neozelandés**

En el caso de la Comisión, para el debate de los hallazgos y recomendaciones de las publicaciones se han establecido diálogos y encuentros abiertos con la comunidad. Sin embargo, estos han tenido una baja recepción, lo que contrasta con los casos australianos y neozelandés, en que la comunidad es un actor activo y permanente para informar y debatir las conclusiones obtenidas. Algunas hipótesis que explican la baja participación son el bajo nivel de conocimiento de la comunidad sobre la labor de la Comisión, la baja confianza en las instituciones públicas en Chile, y la desconfianza hacia la posibilidad de injerencia real en los resultados de la comisión o de éstas sobre las políticas públicas.

# Lecciones y desafíos

A partir del análisis del caso de la Comisión Nacional de Productividad de Chile, y de la comparación con los casos de Australia y Nueva Zelanda, se pueden obtener importantes lecciones que pueden resultar relevantes tanto para mejorar la efectividad y funcionamiento del caso de Chile, como para la implementación de este tipo de institución en otros países, en especial de Latinoamérica. Estas recomendaciones extienden las halladas en *Institutions to Promote Pro-Productivity Policies: Logic and Lessons* (Banks, 2015) y en *Pro-Productivity Institutions: Learning from National Experience* (Renda & Dougherty, 2017), de las que se recomienda su lectura.

A continuación, se identifican las principales lecciones:

1. La efectividad de la Comisión depende de tener una contraparte receptiva, lo que no debe ser tomado como un hecho asegurado. Abordar esto requiere tomar medidas institucionales y pragmáticas, tomando en cuenta las particularidades de cada sistema político.

2. La autonomía, transparencia y perspectiva amplia de la Comisión son esenciales para su correcto funcionamiento y para mejorar el impacto de sus recomendaciones. Esto requiere medidas proactivas que lo aseguren.
3. Poseer mecanismos para acceder a datos y colaboración de parte del gobierno y otras instituciones públicas es clave para el funcionamiento de la Comisión.
4. La labor de la Comisión debe plantearse con un horizonte temporal que vaya más allá de la coyuntura económica y política de corto plazo.
5. Los procesos de participación pública son esenciales, pero requieren una adecuada implementación.
6. Las Comisiones de productividad deben asumir un rol pedagógico y de divulgación en temas de productividad.

# Conclusiones

Las Comisiones de Productividad en Australia y Nueva Zelanda han mostrado ser efectivas en generar cambios en la formación de políticas públicas, poniendo su foco en temas que afectan la productividad. Siguiendo este modelo, a partir de 2015 se estructuró una Comisión de Productividad para Chile, la que ya ha generado diversas publicaciones y recomendaciones de política. Sin embargo, ésta ha tenido una baja influencia en la implementación de políticas públicas, enfrentándose a diversos desafíos.

A partir de su análisis, así como del caso australiano y neozelandés, se desprenden importantes aprendizajes y lecciones que pueden dar mayor fuerza a instituciones que buscan generar mejoras en la productividad. Existen diversos arreglos institucionales y prácticas para asegurar un buen funcionamiento y la efectividad de la Comisión, los que deberán adaptarse a las características económicas, políticas e institucionales de cada país.



**Enfrentar el desafío político y económico de la productividad requiere el estudio e implementación de un abanico más amplio de arreglos institucionales, tanto públicos como privados**

Por último, resulta también relevante analizar cómo operan y qué tan efectivas han sido otro tipo de instituciones que buscan generar mejoras en productividad, tanto en Chile, como en Latinoamérica y el resto del mundo; y qué se puede aprender de sus experiencias para potenciar el desarrollo económico de los países emergentes. A su vez, es importante considerar que los desafíos de la productividad requieren políticas e instituciones que van más allá de las que puede realizar el sector público por sí solo.

Una investigación más profunda de la labor y efectividad de estas instituciones, así como de las diversas alternativas y propuestas, permitiría tener una visión de las experiencias regionales en esta materia, y extraer lecciones y aprendizajes que pueden contribuir a propuestas que las hagan más efectivas en generar ganancias de productividad (y competitividad) de sus respectivas economías.

# Referencias

- Aguilera, C. (2009). Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet. *Documento de Trabajo Programa de Gobernabilidad*, FLACSO.
- Australian Productivity Commission. (2018). *Annual Report 2017-18*. Canberra: Annual Report Series.
- Banks, G. (2015). Institutions to promote pro-productivity policies: Logic and lessons. *OECD Productivity Working Papers*, N°01, 1-29.
- Bergoeing, R. (2019). COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD. págs. [https://www.senado.cl/manipulacion-de-datos-del-ipc-ex-directora-del-ine-asegura-que-hay/senado/2019-07-18/084733.html#vtxt\\_cuerpo\\_T2](https://www.senado.cl/manipulacion-de-datos-del-ipc-ex-directora-del-ine-asegura-que-hay/senado/2019-07-18/084733.html#vtxt_cuerpo_T2).
- Bosworth, B., & Collins, S. (2003). The Empirics of Growth: An Update. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 113-206.
- Comisión Nacional de Productividad. (2015). Obtenido de <http://www.comisiondeproductividad.cl/2015/08/comision-nacional-de-productividad-busca-rePLICAR-practicas-exitosas-de-australia-y-nueva-zelanda/>
- Comisión Nacional de Productividad. (2016). *Revisión de las Agendas de Productividad*. Santiago: CNP.
- Comisión Nacional de Productividad. (2018). *Informe Anual 2018*. Santiago.

- Fajnzylber, E. (2016). Acceso a información pública para la investigación. *Espacio Público. Documentos de Referencia* (32).
- González, R. (2014). An Institution for Stimulating Productivity and Public Participation in Chile. En V. Corbo, *Growth Opportunities for Chile* (págs. 387-432). Santiago: Editorial Universitaria de Chile.
- Krugman, P. (1990). *The age of diminishing expectations*. MIT Press.
- OECD. (2010). *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*. Paris: OECD.
- Productivity Commission. (2003). *From Industry Assistance to Productivity: 30 years of 'The Comission'*. Canberra: Productivity Commission.
- Renda, A., & Dougherty, S. (2017). Pro-Productivity Institutions: Learning from National Experience. *OECD Productivity Working Papers*, n° 7.
- The New Zealand Productivity Commission. (2018). *Anual report 2017/18*. Wellington.

## **CONTACTO**

comunicaciones@cieplan.org  
www.cieplan.org

Dag Hammarskjold 3269, Vitacura  
Santiago - Chile  
Fono: (56-2) 2796 5660

Septiembre 2019  
DISEÑO & DIAGRAMACIÓN: Josefa Méndez A.  
ISBN: 978-956-204-097-6

Queda autorizada la reproducción parcial o  
total de esta obra, salvo para fines comerciales,  
con la condición de citar la fuente.