

## **Productividad cae entre 3,4% y 3,6% en 2022 y vuelve a tendencia de mediano plazo**

- **Tras un fuerte incremento en 2021, impulsado por variaciones cíclicas de corto plazo, la Productividad Total de Factores (PTF) vuelve a acercarse a la tendencia de desaceleración que muestra desde hace al menos 15 años.**
- **La caída de la PTF en 2022 no es reflejo de una disminución estructural de la productividad del país, sino más bien una relativa normalización de las cifras de producción y empleo, tras dos años de fuertes cambios en las condiciones sanitarias que impactaron dichas variables.**
- **Tomando el trienio 20-21-22 en su conjunto, la productividad aumentó anualmente, en promedio, entre 0,2% y 0,6% para la economía agregada y entre 0,6% y 1,1% para la economía sin minería.**
- **Entre las razones que podrían ayudar a explicar el transitorio aumento de la PTF durante la pandemia, está la salida (y posterior retorno) de empresas de baja productividad relativa durante este periodo.**
- **La adopción de herramientas tecnológicas propias del teletrabajo no parece haberse traducido aún en un aumento sostenido de la productividad agregada.**
- **Esta versión del Informe Anual de Productividad incluye un capítulo sobre los efectos del Covid-19 en el capital humano donde se advierte que el prolongado cierre de escuelas generará pérdidas en las habilidades cognitivas, salarios futuros, productividad y crecimiento de la economía.**
- **El otro capítulo temático analiza el sistema de evaluación de políticas públicas en Chile, además de proponer recomendaciones para mejorar su desempeño.**

*Miércoles, 11 de enero de 2023.* Esta mañana, por séptimo año consecutivo, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), dio a conocer los resultados del Informe Anual de Productividad.

En una conferencia de prensa, encabezada por el presidente y el secretario ejecutivo de la CNEP, Raphael Bergoeing y Rodrigo Krell, respectivamente, además del economista Rodrigo Miranda, se entregaron los detalles de las cifras de

productividad para el año 2022, y los dos capítulos temáticos que incluyó esta versión: “Efectos de la pandemia COVID-19 en el capital humano y “Evaluación de políticas públicas”.

### **Estancamiento de la productividad como tendencia**

Raphael Bergoeing partió por precisar que para el año 2022 la CNEP estimó una caída de Productividad Total de Factores (PTF) entre 3,4% y 3,6% para la economía agregada (que incluye al sector minero), y entre 2,1% y 2,4% para la economía no minera (excluye sector minero), revirtiéndose en parte las ganancias en productividad observadas durante la pandemia (2020-21 – ver Informe Anual 2021). Esta cifra revela una normalización posterior al anómalo incremento observado en 2021, el cual fue producto de las condiciones excepcionales en que se desarrolló nuestra economía durante la pandemia.

Además, enfatizó que desde el año 2000, y conforme a las mediciones de la CNEP en sus Informes Anuales, se ha constatado una desaceleración sostenida de la productividad en Chile, con una contribución al crecimiento promedio anual de tan solo 0,1%.

Para ilustrar la importancia de impulsar la productividad, Bergoeing señaló que, si bien en el crecimiento del PIB influyen relevantemente el empleo y el capital (factores productivos), hay una parte principal de ese crecimiento económico que se asocia a la productividad, donde otros elementos (más bien intangibles), como los asociados al conocimiento en el mercado laboral, el nivel de competencia en los distintos mercados y el uso de tecnología, la determinan. Pero estas variables son típicamente no observables por lo que la productividad debe ser estimada”, detalló.

A modo de ejemplo, agregó que “en la década de 1990, el crecimiento promedio anual de la productividad estuvo en torno a 2,3%. Hipotéticamente, de haberse mantenido este ritmo, el país tendría un nivel de ingreso per cápita superior al actual en un tercio.”

Bergoeing recordó que “la mayor productividad de un país permite tener salarios reales más altos y mayores ingresos fiscales que financian más y mejores servicios públicos. Esto habilita a las personas a tener acceso a más tiempo libre y a bienes más variados, de mejor calidad y a menores precios. Adicionalmente, una mayor productividad permite generar mayor producto con el mismo nivel de insumos, lo cual resulta ser relevante dada la actual discusión sobre reducir las horas laborales a 40 horas semanales”, precisó.

Cabe señalar que la medición realizada por la CNEP contempla dos estimaciones de productividad: 1) cifra de productividad para la economía agregada (que incluye a todos los sectores), y que es representativa para toda la economía chilena; y 2) cifra de productividad para la economía sin minería. Esto, porque el sector minero presenta características particulares que no son representativas de los otros. Por ejemplo, la minería tiene la más alta productividad agregada respecto del resto de

los sectores; y, si bien cuenta con mucho capital, genera relativamente poco empleo (3% del total).

### **Por qué cayó la productividad el 2022 respecto del 2021**

Rodrigo Krell señaló que entre las razones que podrían explicar el transitorio repunte de la productividad en pandemia está el cese transitorio de funcionamiento (y posterior retorno) de empresas de baja productividad (como, por ejemplo, las ubicadas en los sectores construcción y turismo, y las de menor tamaño), fenómeno que también ocurrió en otros lugares, como Estados Unidos. Bajo esta hipótesis, las empresas y trabajadores que permanecieron activos en este período fueron los de mayor productividad, contribuyendo a aumentar la PTF.

Detalló que en el caso de la actividad empresarial, a partir de marzo de 2020 (inicio de la pandemia) se registraron 100 mil empresas menos funcionando (principalmente micro y PYMEs), las que dejaron de realizar ventas desde el inicio de la pandemia, persistiendo la cifra hasta el último dato disponible de ese año (septiembre).

Precisó, además, que “por el lado del empleo, las cifras mostraban que en pandemia hasta 1.7 millones de trabajadores salieron de la fuerza laboral, cifra que hoy se ha reducido a cerca de 500 mil”, señaló.

“A partir de lo anterior, se estima que el cambio en la composición de las personas que estuvieron en la fuerza de trabajo provocó un aumento de la productividad durante la pandemia. Por lo mismo, a medida que las restricciones sanitarias se redujeron y que las ayudas monetarias terminaron, la productividad se vio negativamente afectada con la reincorporación de empleos y la expansión de estos sectores menos productivos”, explicó.

Es un hecho que durante la pandemia la adopción de internet y el uso de plataformas digitales aumentó, permitiendo la supervivencia de numerosas empresas a través de las ventas online, el teletrabajo y la formación online.

Los datos muestran que mientras en el 2017 los hogares que tenían acceso a internet eran un 74.9%, en 2022 llegaron al 89,2%. Por otra parte, la tasa anual media de crecimiento de suscripciones residenciales fijas a internet antes de la pandemia era de un 7.7%, mientras que en 2020 llegó a 8.1%, en 2021 al 13.7%, y en el 2022 a un 8.9%.

Pese a estos aumentos en los servicios de internet en pandemia, las ganancias en productividad que se observaron en ese periodo no trascienden al 2022.

Además, los datos muestran que la población adulta de Chile no tiene las suficientes habilidades para el manejo de TICs, y producto de esto, el potencial productivo asociado a la adopción de las herramientas tecnológicas es limitado.

Utilizando datos del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de la Población Adulta (PIAAC), Chile está dentro de los países OCDE con menor porcentaje de la población con factibilidad de realizar teletrabajo. Mientras el promedio OCDE supera el 30%, Chile solo llega al 18.3%, superando únicamente a México y Turquía.

En cuanto a los desafíos para revertir esta tendencia, destacó la necesidad de desarrollar una agenda que incorpore y materialice los beneficios de uso de las TICs. En ese sentido, mencionó que la CNEP realiza un estudio mandado por Presidencia para potenciar el uso de internet en Chile, aunque la evidencia indicaría que, si bien una mejora en la infraestructura, cobertura y calidad de servicio es necesaria, se requiere potenciar además las habilidades que permitan aprovechar al máximo el uso de las TICs en el trabajo y la empresa.

Al cerrar el tema de la PTF, enfatizó que “considerando que el PIB registraría hacia el 2027, un bajo crecimiento, cercano al 2.3%, es necesario mantener la implementación de una agenda exhaustiva de reformas pro-productividad”.

En cuanto a la productividad sectorial, cuyos datos son para el 2021, dada la disponibilidad de información, mencionó que se observó una recuperación sectorial generalizada, excepto en Electricidad, Gas y Agua.

### **Qué advierte y propone la CNEP respecto de evaluación de políticas públicas**

Recientemente, la CNEP junto con asumir nuevas funciones como organismo consultivo y supervisor en la evaluación de programas y políticas públicas, comenzó a formar parte del Sistema de Evaluación de Programas en Chile, que depende de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del ministerio de Hacienda y del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF).

El decreto que le sumó nuevas funciones a la CNEP, entre las que se asignó también la tarea de formular recomendaciones respecto de los procesos de monitoreo y de evaluación ex ante de programas públicos, y sus respectivos resultados, además incluyó como nuevos miembros en el consejo de la entidad a la DIPRES y MDSF, lo que debería potenciar la coordinación entre estos organismos.

Este ajuste institucional constituye un paso relevante en el objetivo de consolidar el sistema de evaluación, elevar su estándar, y contribuir con evidencia robusta para la toma de decisiones de política pública.

En este contexto, y dentro de la séptima versión del Informe Anual de Productividad, la CNEP aborda el ecosistema evaluatorio junto con plantear algunos desafíos y recomendaciones. Para este capítulo del informe, la institución contó con el apoyo de la desacadada economista Andrea Alvarado.

El documento analiza la evolución del sistema de evaluación de políticas públicas y los distintos elementos que lo componen en la actualidad, destacando algunas

áreas importantes de posible mejora. La evaluación sistemática de los procesos y resultados de la acción estatal es fundamental para optimizar la oferta de planes y programas que se entregan a la ciudadanía.

Rodrigo Krell detalló que un primer dato sobre el **Sistema de Evaluación Ex post de Programas en Chile**, estimado por la OCDE (2020), es que, sin perjuicio de que el sistema se ha fortalecido en los últimos años de la mano con la mayor coordinación de criterios y metodologías entre MDSF y DIPRES, la cobertura es todavía limitada (inferior al 5% del presupuesto público total). Esta situación implica que un mayor uso de la información disponible podría ser más efectivo, lo que a su vez habilitaría la mejora de la efectividad de los programas ex post.

“Uno de los aspectos que plantea la CNEP y que se han potenciado recientemente, es que las evaluaciones ex post sean capaces de **entregar resultados respecto de la real efectividad de los programas y de la evaluación** que pudiera hacer la población beneficiada por éste, además de mostrar resultados en cuanto a metas de productos o servicios entregados por el programa.”

Agregó que “lo anteriormente dicho no significa en ningún caso que los programas gubernamentales no deban ser sometidos a evaluaciones de eficiencia del gasto que realizan, sino que significa que dichas evaluaciones son de un carácter distinto, aunque complementario, al análisis que se deberían realizar en las evaluaciones ex post. Herramientas más útiles y potentes al respecto son, por ejemplo, las Revisiones de Gasto Gubernamental (Spending Reviews), las cuales vienen siendo implementadas por la Dipres desde el año 2020.”

Explicó que “uno de los elementos llamativos del sistema es que **es relativamente centralizado** en la DIPRES y MDSF, entidades que además de definir los programas a evaluar (tarea en la que ahora participará la CNEP), gestionan el proceso en cada uno de los estudios, los financia (DIPRES), y establecen los criterios metodológicos, entre otras funciones”.

Un aspecto de mejora importante es el uso de las evaluaciones para subsanar deficiencias de diseño, funcionamiento o gasto. Para ello, es necesario continuar los esfuerzos que se vienen realizando para reflejar más directamente los hallazgos de las evaluaciones y transformarlos en compromisos institucionales entre la DIPRES y el organismo público cuyo programa fue evaluado. De la misma forma, el sistema se beneficiaría de una mayor publicidad de estos compromisos y su posterior implementación

Señaló que “uno de los **cambios estructurales que propone la CNEP es promover la descentralización** del Sistema de Evaluación Ex post de Programas en Chile, desde la DIPRES y MDSF hacia los ministerios y servicios, para aumentar su cobertura de manera sustantiva. Esto requiere de continuar desarrollando capacidades en otros ministerios y servicios públicos, de modo que puedan desarrollar evaluaciones de sus programas de manera permanente, como parte

## **Efectos de la pandemia COVID-19 en el capital humano**

Otro de los capítulos que contempló esta versión del Informe Anual de Productividad 2022 es el relativo a los efectos de la pandemia COVID-19 en el capital humano.

El estudio, realizado por los economistas Josefa Aguirre y Jorge Rodríguez, señala que la pandemia COVID-19 y la política de cierre de escuelas tuvieron un efecto relevante sobre el capital humano.

Raphael Bergoeing señaló que la “evidencia comparada para proyectar las posibles consecuencias en las pérdidas en capital humano (habilidades cognitivas) producto del prolongado cierre de escuelas **sugiere pérdidas en capital humano significativas para los estudiantes afectados. La magnitud de esta pérdida es mayor** para estudiantes de establecimientos municipales y particulares subvencionados, en comparación con el perjuicio para los alumnos de colegios particulares.

“Se proyecta que **estas caídas en aprendizaje podrían derivar en caídas en ingresos futuros del 6%** para estudiantes de establecimientos municipales y particulares subvencionados **y de 4%** para los de establecimientos particulares pagados, situación que se puede asociar directamente a una caída en productividad laboral y crecimiento potencial de la economía”, detalló.

El documento precisa que la **evidencia internacional del 2022 muestra cómo el cierre de escuelas impactó el rendimiento escolar**. Al respecto, algunos análisis predicen **una caída de 0,4 desviaciones estándar** en aprendizaje en estudiantes de familias vulnerables y un impacto nulo en familias de mayores ingresos. Otras investigaciones, calculan una caída de 1% en salarios futuros atribuido a la pandemia COVID-19 (cierre de escuelas y recesión asociada).

Debe considerarse que la proyección sobre pérdidas de ingresos futuros se basa en una extrapolación de los costos de tener educación online en países europeos, donde existe mayor conectividad.

Al respecto, se señala que en nuestro país un 11%, 8% y 5% de los estudiantes de establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados (respectivamente) no tienen acceso a internet.

**Por lo tanto, las diferencias en conectividad** entre estudiantes de establecimientos públicos y privados y los estudiantes de distintas zonas geográficas es una vía más por la cual la pandemia podría haber contribuido a aumentar la desigualdad en capital humano.

Explicó también que, en cuanto **al cierre de los establecimientos**, se indica que estos estuvieron **cerrados prácticamente todo 2020 y un 46% del tiempo en 2021**, lo que tiende a variar según el nivel socioeconómico. Mientras que los establecimientos municipales y particulares subvencionados **estuvieron cerrados un 77% y 70% del tiempo en 2020 y 2021, respectivamente, los establecimientos particulares pagados lo hicieron un 63%**.



Estos números son relativamente altos al mirar la evidencia comparada: de acuerdo al último informe *Education at a Glance* de la OCDE (2022), **Chile fue el país que más tiempo tuvo sus escuelas cerradas en el periodo 2020- 2021, dentro de un grupo de países OCDE.**

En cuanto a la **asistencia**, se observa que mientras esta (en un año regular) es menor en establecimientos municipales en dos puntos porcentuales (pp), respecto de los particulares subvencionados, en el periodo postpandemia el aumento en inasistencia en dichos establecimientos fue incluso mayor, siendo en promedio de 7 pp en establecimientos municipales y de 6 pp en establecimientos particulares subvencionados.

El documento también analiza el impacto que la pandemia ha tenido sobre la matrícula en educación superior. Al respecto, los datos muestran una caída en el porcentaje de estudiantes que se matricula en centros de formación técnica e institutos profesionales, cayendo desde un 20% entre 2017 y 2018, a un 18% en 2020 y 2021. También se observa una baja en la proporción de estudiantes que se matriculan en una universidad, desde un 34% entre 2017 y 2019 a un 33% en 2020 y un 32% en 2021.

Por su parte, la caída en el porcentaje de estudiantes que rinde la prueba de admisión viene dada principalmente por estudiantes que se gradúan de establecimientos municipales. En este caso, el porcentaje de estudiantes que rinde la prueba disminuye desde aproximadamente un 78% en 2017 y 2018 a un 64,5% en 2020 y un 60,5% en 2021. En cambio, en los establecimientos particulares pagados no hay variaciones en el porcentaje de estudiantes que rinde la prueba.

Para concluir, advirtió que la evidencia revela los costos de corto y largo plazo asociados al cierre de establecimientos “y que, sin duda, considerarlos resultará importante a la hora de evaluar políticas públicas que se hagan cargo de esta situación en el futuro”, destacó.

## **Estudios Finalizados y en Proceso Durante 2022**

Por último la CNEP hace una síntesis de los estudios realizados durante el año 2022 y en proceso. Al respecto, se destaca que durante este año, la CNEP entregó al gobierno la investigación denominada “Eficiencia en la Gestión de la Atención Primaria en Salud (APS)”, que comprende 56 hallazgos que caracterizan la situación de la APS en Chile y 36 recomendaciones para mejorar sus atributos y desempeño. Al estimar el impacto que tendría la implementación de algunas de las recomendaciones propuestas, se señala que, en el mediano plazo (3-5 años), la APS podría mejorar su capacidad de atención, cubriendo hasta un 36% más de personas, aumentando así la cobertura de 50 a 68%, y promoviendo una atención más integral.

Para lograr este resultado, la investigación sugiere priorizar 6 medidas, considerando factibilidad, tiempo e impacto. El foco principal está en mejorar el

acceso y apoyo TIC, el mayor uso de equipamiento clínico y tecnológico, y la implementación de una estrategia de atención mejorada.

Entre las propuestas, se plantea evaluar la factibilidad que proyectos de infraestructura de nivel primario y secundario de salud sean desarrollados mediante la figura de Asociación Público-Privada *APP* (Ley de Concesiones).

Cabe precisar que la modalidad *APP* promueve un mayor acceso y mejor cobertura de manera eficiente. Esto, porque además de presentar menos retrasos en los plazos de construcción y reducir el impacto fiscal de la inversión, también facilitaría la adquisición y reposición de equipamiento clínico y tecnológico al nivel primario (y secundario).

Adicionalmente, la CNEP entregó el “Estudio sobre la eficiencia y efectividad del gasto público social en un contexto de pandemia”. El estudio identificó que si bien las transferencias más que compensaron la pérdida del ingreso del trabajo por causa de la pandemia, esto ocurrió hacia el segundo trimestre del 2021, reflejo de que las ayudas fueron efectivas, pero no lograron ser oportunas. En este contexto, el documento ofrece tres recomendaciones orientadas a mejorar la manera en que el Estado gestiona la información que es utilizada para el desarrollo de programas, prestaciones y beneficios.

Finalmente se precisa que actualmente la CNEP realiza el estudio “Productividad en las Telecomunicaciones”, cuyo objetivo es identificar las principales barreras al crecimiento de la productividad de diferentes sectores productivos y los beneficios a los hogares tras el aumento en la provisión de servicios de telecomunicaciones, proponiendo acciones para mejorar su desempeño.