El Puente

Uniendo visiones para retomar la ruta del crecimiento en Chile

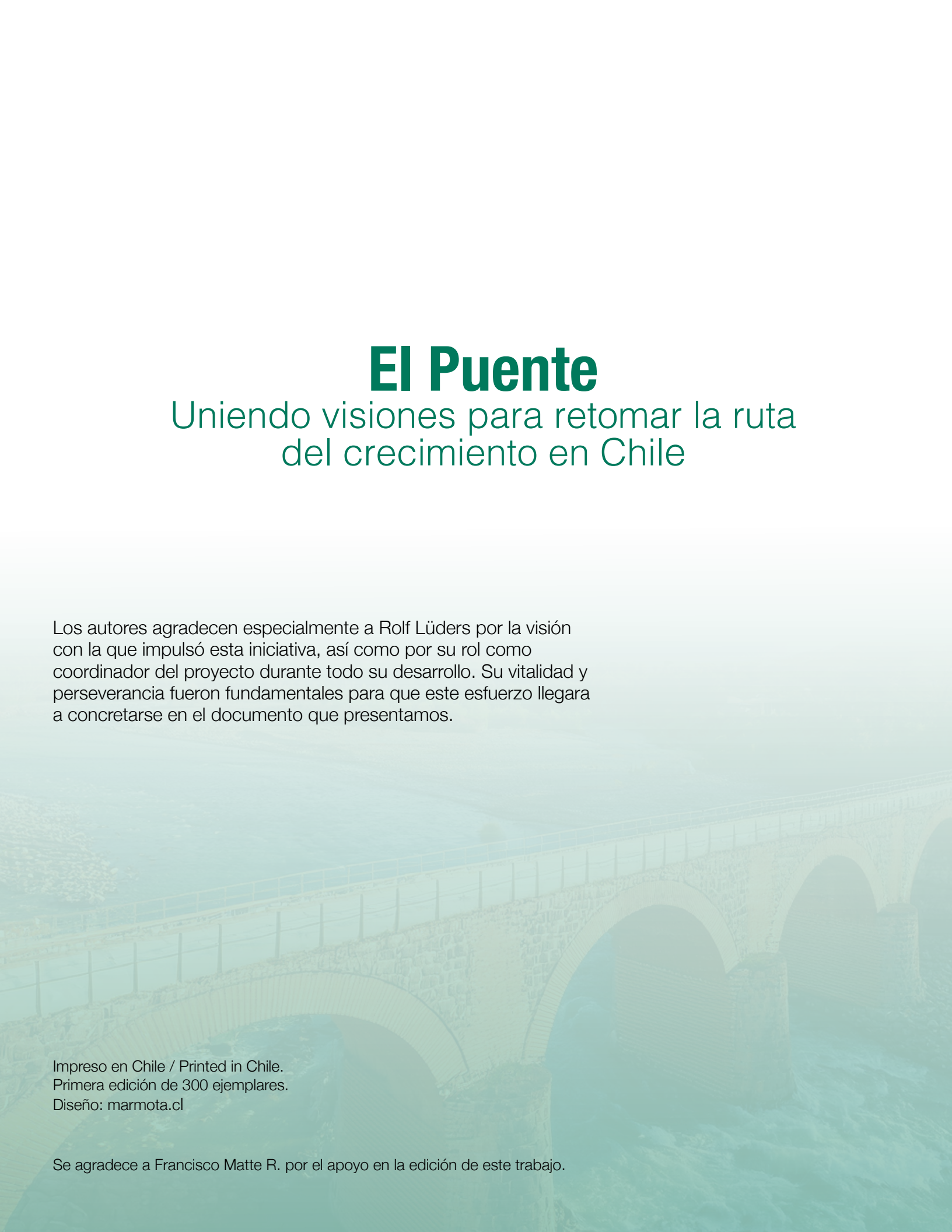


Soledad Arellano S. - Raphael Bergoeing V. - Harald Beyer B. - Carlos F. Cáceres C.
Hernán Cheyre V. - Cecilia Cifuentes H. - Vittorio Corbo L. - Kevin Cowan L.
Juan Andrés Fontaine T. - Macarena García A. - Pablo García S. - Bettina Horst von T.
Luis Felipe Lagos M. - Rolf Lüders Sch. - Alejandro Micco A. - Tomás Rau B. - Claudio Sapelli G.

El Puente

Uniendo visiones para retomar la ruta del crecimiento en Chile

Los autores agradecen especialmente a Rolf Lüders por la visión con la que impulsó esta iniciativa, así como por su rol como coordinador del proyecto durante todo su desarrollo. Su vitalidad y perseverancia fueron fundamentales para que este esfuerzo llegara a concretarse en el documento que presentamos.



Impreso en Chile / Printed in Chile.
Primera edición de 300 ejemplares.
Diseño: marmota.cl

Se agradece a Francisco Matte R. por el apoyo en la edición de este trabajo.

Tabla de Contenidos

Prólogo	5
Resumen Ejecutivo	8
Capítulo I. Ahorro e inversión	17
Capítulo II. Mercado laboral	27
Capítulo III. Educación	40
Capítulo IV. Modernización del Estado	51
Capítulo V. Productividad	61
Capítulo VI. Política social	70
Anexo. Fuentes del crecimiento: ¿cuánto puede crecer la economía chilena sostenidamente?	78
Referencias Bibliográficas	81



Prólogo

Luego de más de 30 años en los cuales el país dio un salto importante en el ingreso por habitante y en la reducción significativa de la pobreza, como resultado de sucesivas reformas económicas y sociales, el camino se truncó. Hace más de una década que empezó a manifestarse un cambio de tendencia en la acumulación de capital, la creación de nuevos empleos y las ganancias de productividad, lo que terminó desacelerando el crecimiento.

Desde entonces la economía chilena atraviesa por una situación de virtual estancamiento en el ingreso per cápita, lo que causa justificada preocupación por cuanto está limitando severamente las posibilidades de progreso y desarrollo de los chilenos. La economía no ha logrado despegar como muchos esperaban y se necesitaba, y se ha empantanado en una fase de muy bajo crecimiento en términos per cápita, inferior al 1% como promedio anual[1]. Esto es absolutamente insuficiente para satisfacer las aspiraciones de progreso de la población. Además, limita la capacidad de generar la recaudación tributaria requerida para poder abordar las demandas en seguridad ciudadana, seguridad social, salud, vivienda y educación, como también las necesidades más apremiantes de los sectores que requieren mayor apoyo.

Por tanto, este trabajo se desarrolló sobre la base de determinados principios fundamentales en materia de orden político y social que consideramos necesarios para dinamizar nuestra economía:

- Respeto a la dignidad de las personas en un contexto de un régimen democrático pleno que abra los espacios para el ejercicio de las responsabilidades individuales en todas aquellas materias donde éstas tienen facultades y competencias.

1. Este cálculo utiliza información de población en base al Censo del 2017.

• En la constitución de un régimen político que permita el debido equilibrio entre los propósitos de representatividad y gobernabilidad.

• Como condición de contexto se requiere la existencia de certeza jurídica, el respeto a la propiedad privada, el principio de igualdad ante la ley, la existencia de libertad de emprendimiento y la presencia de poderes públicos claramente independientes y con barreras que eviten su politización.

• Un marco de estabilidad macroeconómica que se construya sobre la base de sólidas políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de estabilidad financiera.

• Definición de políticas sociales orientadas a satisfacer los requerimientos de los sectores más vulnerables de la sociedad con un carácter de focalización.

En el orden económico propiamente tal, los principios fundamentales que subyacen al conjunto de propuestas contenidas en este documento son los siguientes:

• La asignación de recursos en la economía debe estar basada en el funcionamiento de mercados de bienes y servicios y de capitales abiertos y competitivos.

• El rol fundamental que se asigna al Estado en el proceso de desarrollo económico se basa en la creación de las condiciones habilitantes requeridas para un adecuado funcionamiento de una economía de mercado, reservando su intervención para aquellos casos en que se está en presencia de distorsiones u obstáculos que le quitan la condición de óptimo a la solución de mercado, como sería el caso de la existencia de asimetrías de información, la presencia de externalidades, la necesidad de proveer ciertos bienes públicos -de acuerdo a la definición económica del término[2]- y la existencia de problemas de coordinación entre agentes. Sin perjuicio de lo señalado, las eventuales intervenciones se justificarían solo si su costo es inferior a los beneficios que se espera obtener de ella.

• Además de su rol de facilitador del desarrollo de las actividades productivas, el Estado debe preocuparse de generar las condiciones para que la población tenga acceso a bienes y servicios básicos como educación, salud, vivienda, seguridad y seguridad social. Para esto, el Estado delegará en el sector privado la provisión de los mismos cuando ello sea posible, y en aquellos casos en que la sociedad así lo estime, la provisión podrá ser mixta o estatal.

• A través de una política fiscal sostenible, que será una de sus responsabilidades fundamentales, el Estado cumplirá un rol redistributivo de los ingresos, privilegiando criterios de focalización en la asignación del gasto social, así como de neutralidad, equidad y progresividad en el diseño de la estructura impositiva.

• En cuanto a su organización, se requiere de un aparato estatal eficiente que sea administrado con profesionalismo, probidad y transparencia, que cuente con los recursos necesarios para desarrollar sus funciones, que provea incentivos adecuados a los funcionarios públicos para realizar su trabajo de buena forma, y que tenga capacidades para atraer y retener talento, lo cual implica poder ofrecer una estructura de compensaciones que sea competitiva con las que ofrece el sector privado.

En este contexto, desde enero de 2024 un grupo de economistas de distintas sensibilidades, pero con voluntad de encontrar puntos de acuerdo, se reunió periódicamente para abocarse a la tarea de definir propósitos, objetivos y políticas públicas específicas para que prontamente Chile pueda recuperar una trayectoria de crecimiento del PIB cercano a 4% promedio anual. Hoy, en base al análisis estándar de fuentes de crecimiento (ver Anexo) estimamos que, para elevar el rit-

2. Esencialmente son bienes públicos aquellos en los que no existe rivalidad en el consumo y donde no se puede excluir a nadie de su consumo.

mo de crecimiento tendencial a 4% anual es necesario: (i) que la fuerza laboral crezca en alrededor de 0,7% anual, lo cual -dada la disminución prevista en el ritmo de expansión de la población económicamente activa- requeriría de un significativo incremento de la participación laboral, especialmente de la femenina y juvenil; (ii) elevar el aporte de la Productividad Total de Factores (PTF)[3] a niveles de 1 a 1,5% por año; y (iii) aumentar el esfuerzo de inversión en capital fijo a niveles de 28 a 31% del PIB[4].

El objetivo de expansión del PIB en torno a 4% anual no responde ni a un capricho ni a un impulso voluntarista. Aunque la desaceleración de las expectativas de crecimiento es un fenómeno global, Chile se aprecia más afectado que la norma, lo cual sugiere la existencia de un fenómeno idiosincrático. Aunque la evidencia señala que, en general, a medida que los procesos de convergencia avanzan y se alcanzan niveles de ingreso per cápita más altos, las tasas de crecimiento comienzan a decrecer, un puñado de economías exitosas han logrado una suerte de "segundo aire", con tasas de crecimiento per cápita de 3 a 6%. Creemos que Chile puede aspirar a lo mismo. He ahí nuestro desafío.

Cabe enfatizar que el contenido de este documento no constituye un programa de gobierno como tal, el cual requeriría de mucho mayor detalle en las propuestas. Fomentar el crecimiento económico, así como el desarrollo, no se agota en los propósitos, objetivos y políticas públicas identificados en este documento, que resume aquellas medidas prioritarias, basadas en las experiencias y el conocimiento de los economistas participantes. Generar los incentivos adecuados para lograr un crecimiento alto y sostenido también involucra elementos relacionados con acceso a la salud, seguridad, sistema político e institucionalidad, entre varios otros.

Se hace necesario, también, mencionar que el diagnóstico y las propuestas que se presentan en este documento se terminaron de elaborar inmediatamente antes de los anuncios del 2 de abril de 2025 realizados por el presidente de los Estados Unidos, en los que declaró la imposición unilateral de tarifas arancelarias adicionales al resto del mundo. Estas medidas, junto a sus ramificaciones, tendrán un impacto significativo en la economía y en el comercio global, y Chile, siendo un país pequeño y abierto al mundo, no quedará exento de sus efectos. En este nuevo escenario de creciente inestabilidad internacional, las propuestas aquí contenidas adquieren aún mayor relevancia, pues ofrecen lineamientos que permitirían enfrentar mejor los desafíos económicos que se avecinan, profundizar la integración de Chile al mundo y fortalecer la resiliencia de nuestro país ante este complejo contexto.

Por último, pensamos que el principal aporte de este documento a la discusión pública es haber logrado acordar propuestas concretas en temas específicos, que van más allá de simplemente delinear ideas generales. Hay aquí un llamado a la clase política en general, y a las candidaturas presidenciales en particular, a abordar el tema del crecimiento económico con decisión y convicción. Para ello se propone un conjunto de medidas en materias que son consideradas fundamentales para alimentar el proceso de crecimiento económico. En ese proceso de reformas será necesario establecer su debida secuencia, de tal forma de lograr una adecuada integración de sus resultados.

A lo largo de los meses en los que se desarrolló este trabajo también surgieron propuestas adicionales a las recogidas en este documento, las que finalmente no fueron incorporadas, ya que no contaron con un respaldo del grupo en su conjunto, o bien, porque su impacto se estimaba menor. En consecuencia, acá se entrega un listado acotado de propuestas priorizadas y que encontraron apoyo de todos los economistas que formaron parte de este trabajo.

Finalmente, es importante destacar que este trabajo constituye una clara muestra de que el diálogo entre personas con visiones distintas no solo es posible, sino también fundamental para alcanzar acuerdos que otorguen estabilidad al proceso de desarrollo económico que Chile necesita.

---

3. Incluyendo un mejoramiento de la calidad del capital humano.
4. Una meta algo menos exigente -de por ejemplo un crecimiento del PIB del 3,5% anual, considerando una expansión de la fuerza laboral de 0,7% y una contribución de 1,0% por parte de la PTF- también requeriría un esfuerzo de inversión significativo, esto es, subir la tasa de inversión fija (o formación bruta de capital fijo) desde el 24% observado en 2014-23 a 28%, el máximo histórico alcanzado a mediados de los 1990s.

Resumen Ejecutivo

El presente informe analiza los principales desafíos estructurales que enfrenta Chile en seis áreas claves: ahorro e inversión, mercado laboral, educación, modernización del Estado, productividad y política social. Potenciar cada una de ellas es clave a fin de recuperar el crecimiento económico y aumentar el bienestar social. A partir de un diagnóstico detallado se proponen una serie de reformas orientadas a mejorar la empleabilidad, reducir la informalidad, fortalecer la educación, agilizar la tramitación de inversiones, mejorar la productividad y modernizar la gestión pública. Además, se abordan estrategias para fomentar el ahorro y la inversión, junto con el diseño de una política social más eficiente y pro crecimiento. Estas propuestas buscan generar un entorno más dinámico y equitativo, que permita a nuestro país recuperar su senda de desarrollo sostenible y que nos devuelva la posibilidad de soñar con un Chile mejor.

A continuación, se presenta una síntesis de las propuestas para cada uno de estos seis pilares, los que son analizados en mayor detalle y profundidad en los capítulos correspondientes.

1.- Ahorro e inversión

El desempeño económico de Chile durante la última década ha sido deficiente, con un promedio de expansión del PIB per cápita inferior al 1% anual entre 2013 y 2024[5], lo que contrasta con el 3,7% anual logrado durante el decenio anterior (2003-2013). La actual tasa de crecimiento es claramente insuficiente para alcanzar el desarrollo, incluso en el largo plazo.

5. Este cálculo utiliza información de población en base al Censo del 2017.

Este capítulo plantea que es fundamental aumentar la inversión, el ahorro y la productividad para reactivar el crecimiento económico y volver a tasas de expansión cercanas al 4% anual.

Si bien la desaceleración económica es un fenómeno que se observa a nivel global, especialmente cuando se llega a niveles de ingreso per cápita en torno a los US$30.000 a paridad de poder de compra (PPP) de acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI), en Chile este estancamiento pareciera ser más agudo.

Conviene destacar que existe un grupo de economías exitosas que han logrado mantener tasas de crecimiento per cápita entre 3% y 6%, incluso con altos niveles de PIB por habitante. Entre estas economías destacan Australia, Corea del Sur, España, Irlanda y Singapur. Un factor común que se observa en todos estos países son las altas tasas de inversión -que van desde 25% hasta 50% del PIB-, junto a un crecimiento sostenido de la Productividad Total de Factores (PTF). Esta combinación es fundamental para sostener tasas de crecimiento de estos niveles.

Por lo tanto, creemos que para el caso de Chile es clave reimpulsar la inversión para recuperar el crecimiento económico, permitiendo incorporar nuevas tecnologías, expandir sectores productivos y aumentar las exportaciones, que se han mantenido estancadas. La evidencia internacional muestra que es frecuente que el aumento de la inversión traiga aparejada una mayor productividad de los factores productivos. Siguiendo el ejemplo de los países exitosos antes mencionados, planteamos que Chile debe aspirar a elevar su tasa de inversión a niveles cercanos al 30% del PIB.

Para lograr lo anterior, se proponen las siguientes medidas prioritarias:

a. Política tributaria. Chile tiene hoy una de las tasas de impuesto corporativo más altas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por lo que se requiere reducir esta tasa con el fin de incentivar la inversión y el ahorro, bajando el impuesto sobre las utilidades retenidas de las empresas. Esto estimularía la inversión -aumentando su rentabilidad neta- y fortalecería el ahorro necesario para financiarla. Las utilidades no distribuidas representan alrededor de dos tercios del ahorro nacional y son clave para financiar la expansión de las empresas. En concreto, se propone:

- Reducir la tasa de impuesto a las empresas como mínimo al nivel promedio de la OCDE, que en 2024 alcanzó a un 23,8%, para fomentar la inversión y el ahorro corporativo.

- A fin de compensar el impacto fiscal de la rebaja del impuesto corporativo, se propone la eliminación de exenciones injustificadas, un proceso de simplificación del sistema impositivo, con la eliminación de algunos regímenes[6], fortalecimiento del control de evasión y elusión, y aumento paulatino de la recaudación de impuestos personales, procurando expandir la base tributaria y cuidando que el sistema tributario mantenga su progresividad.

- Lo anterior debe ser complementado con una mayor eficiencia del gasto público, de manera de tender a un superávit primario estructural del orden de 0,5% del PIB, manteniendo la deuda pública en niveles prudentes.

b. Ahorro privado. El ahorro privado y previsional son elementos fundamentales para el ahorro nacional. Para incrementarlos se proponen medidas tales como:

- Reforma del sistema de pensiones que incluya el incremento de las cotizaciones a cuentas individuales (esto ya se abordó en la Reforma de Pensiones recientemente aprobada en el Congreso) y un aumento en la edad de jubilación, acorde con las mayores expectativas de vida. En la implementación de la reforma de pensiones se debe asegurar que el régimen de inversión proporcione mayor flexibilidad a las AFPs, permitiéndoles una mayor inversión en activos ilíquidos de mayor retorno, lo cual, además de aumentar la rentabilidad de los ahorros y el nivel de las futuras pensiones, profundizaría el mercado local de capitales de largo plazo. Hacia el futuro, sigue siendo relevante aumentar la

6. Renta Presunta y la restructuración de los regímenes PYME (esto incluye equiparar la tasa de Impuesto de Primera Categoría de las PYMES a la tasa general de este impuesto).

edad de jubilación en línea con las mayores expectativas de vida de las últimas décadas, lo que debe ir acompañado de políticas que fomenten la empleabilidad de la población de ese grupo etario.

• Reformar y fortalecer el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) mediante el enrolamiento automático con opción de salida.

• Establecer un mecanismo de subsidio para el ahorro similar al de Ahorro Previsional Voluntario (APV), pero con fines distintos de la jubilación, como primera vivienda o enfermedad grave.

• Flexibilizar la inversión de las Compañías de Seguros de Vida de la mano de una regulación basada en riesgo, permitiendo una mayor inversión en proyectos de largo plazo y alto retorno (activos alternativos).

• Potenciar la inversión en infraestructura mediante una priorización de la inversión pública y un reimpulso a los proyectos de concesiones.

• Perfeccionar las herramientas CORFO. La Corporación de Fomento de la Producción ha sido clave en facilitar financiamiento a empresas pequeñas y en crecimiento.

Otras políticas complementarias para fortalecer la inversión, explicadas con mayor detalle en este capítulo, se refieren a la implementación de mecanismos de aporte por parte de los titulares de proyectos de inversión a las localidades donde ellos se sitúan, plenamente deducibles de los futuros impuestos a la renta, a fin de permitir a las comunidades involucradas compartir sus beneficios.

2.- Mercado laboral

El mercado laboral es esencial para la economía y el bienestar de los hogares, ya que permite a las personas desarrollar sus capacidades y generar ingresos para mejorar sus condiciones de vida. Generar mayores niveles de empleo es clave para un mayor crecimiento económico y la eficiencia con que funcione el mercado laboral contribuye además, positivamente en la productividad.

Sin embargo, el mercado laboral chileno enfrenta dos problemas estructurales, los que fueron agravados por la pandemia. Estos son:

a. Baja tasa de ocupación. Chile tiene una tasa de ocupación, así como de participación, inferior al promedio de la OCDE, especialmente entre jóvenes y mujeres. Para igualar la media de la OCDE se necesitarían 700 mil nuevos empleos[7], lo que equivale a un aumento del 8% en la ocupación.

b. Alta informalidad. Cerca de un 30% de los ocupados no cuenta con seguridad social, afectando principalmente a los sectores de bajos ingresos. A su vez, se observa una alta segregación en el mercado laboral, donde los segmentos de ingresos altos alcanzan tasas de ocupación similares a las de la OCDE.

Las causas de estos dos problemas radican básicamente en: (i) restricciones de la legislación laboral, como altos costos de despido, salario mínimo elevado y altos costos de cargo del empleador formal asociados a la maternidad y seguridad social; (ii) baja productividad laboral en los sectores más vulnerables debido a problemas en educación y capacitación (es-

7. Este cálculo corresponde a la diferencia entre la tasa de ocupación de la OCDE y de Chile para la población entre 15 y 64 años. La cifra es menor si se utiliza la población mayor a 15 años sin tope. Se usa ese rango porque muestra el desafío de política pública, que se concentra en mayor empleabilidad de jóvenes y mujeres.

tudios de la OCDE revelan que un 70% de los adultos tiene analfabetismo funcional[8]); y (iii) el envejecimiento poblacional, lo que produce desafíos en términos de prolongación de la vida laboral y capacidad de adaptación de las empresas para integrar a personas mayores.

Cabe mencionar que Chile tiene uno de los costos de despidos más altos de la OCDE. Un trabajador con 10 años de antigüedad genera un costo de 10 meses de salario, frente a 3,2 meses en promedio en la OCDE, todo lo cual incentiva contratos cortos. El 40% de los ocupados tiene relaciones laborales de menos de un año, lo que limita el aprendizaje en el empleo, la productividad y el crecimiento salarial.

Para dinamizar el mercado laboral chileno se presentan las siguientes propuestas claves:

a. Modificar las Indemnizaciones por Años de Servicio (IAS). La legislación actual sobre IAS en Chile es restrictiva y genera problemas como una alta rotación laboral, menor productividad y mayor informalidad. Se propone reemplazar las IAS por una cotización adicional de 1,8% a la cuenta del Seguro de Cesantía para contratos indefinidos, con lo que la cotización del empleador a la cuenta individual del trabajador subiría del actual 1,6 a 3,4%, con un tope de 10 años de cotizaciones, lo que permitiría financiar una indemnización a todo evento más en línea con las cifras de los países de la OCDE, en torno a 5 meses. Este cambio permitiría reducir los costos laborales esperados, incentivar contrataciones formales y eliminar los incentivos contraproducentes asociados al sistema actual, como la búsqueda de ser despedido con tal de obtener la indemnización correspondiente o la excesiva rotación para eludir el pago de la IAS. Un beneficio adicional es el mejor resguardo de los ingresos de los trabajadores en aquellos casos donde la pérdida de empleo coincide con la quiebra de empresas con pocos activos liquidables. Lo anterior hace relevante definir una transición para esta política. Se sugiere una implementación gradual y voluntaria de esta propuesta para las relaciones laborales vigentes.

b. Fortalecer la política de capacitación laboral. El sistema actual de capacitación es regresivo y beneficia principalmente a trabajadores de grandes empresas. Se propone reorientar la capacitación hacia grupos vulnerables, mejorar la evaluación de competencias laborales y vincular los programas con las necesidades del mercado. Además, se recomienda revisar la franquicia tributaria y fomentar la articulación con la educación técnica superior. Reformas anteriores, como el proyecto de ley de 2019[9], que modifica el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), destacaron la importancia de financiar cursos que conduzcan a títulos técnicos, pero no prosperaron.

c. Mejorar la actual política de sala cuna. Esta política apunta a reducir los costos de contratación de mujeres, especialmente de bajos ingresos, y, de esta forma, reducir las brechas de género, tanto en términos de ocupación, como de ingresos. Desde el punto de vista laboral, se busca favorecer la empleabilidad de la mujer, pero sin encarecer en demasía los costos laborales, para no afectar los incentivos al empleo formal. El financiamiento provendría de una cotización de 0,1% de los ingresos imponibles de los trabajadores, con cargo a los empleadores, y contaría también con financiamiento estatal. Este fondo pagaría al establecimiento elegido por la madre (o padre) un monto que se plantea en 4,11 UTM, el que puede ser complementado con otros aportes adicionales.

Otras políticas complementarias, explicadas con mayor detalle en este capítulo, incluyen: (i) revisar y transformar los programas de subsidios al empleo (Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer); (ii) generar una institucionalidad en pro de la formalidad laboral; y (iii) reforzar el programa Chile Valora (certificación de competencias).

3.- Educación

En este capítulo se analiza la importancia de la educación como motor de crecimiento económico y desarrollo social. En efecto, estudios revelan que hasta el 75% de las diferencias en tasas de crecimiento económico entre países se explican

8. Por analfabetismo funcional se entiende la incapacidad de un individuo para utilizar su habilidad de lectura, escritura y cálculo de forma eficiente en las situaciones de la vida diaria.
9. Boletín 12.487-05 de marzo del 2019.

por las habilidades de la población. A pesar que la educación en Chile lidera en América Latina, las brechas con los países desarrollados siguen siendo muy altas.

En relación con el gasto en educación en Chile, este alcanza el 6,6% del PIB, por encima del promedio de la OCDE (4,9%). Sin embargo, esta inversión se concentra fuertemente en educación superior, en desmedro de la educación básica y preescolar. A pesar de los avances en cobertura y acceso a educación superior, aún persisten desafíos críticos, sobre todo en términos de mejorar la calidad del aprendizaje y el desarrollo de habilidades. Las principales falencias detectadas en materia educacional en nuestro país son: (i) una baja cobertura en educación inicial (Chile es el cuarto país de la OCDE con menor cobertura en niños de 3 años, 55% versus 77% promedio OCDE); (ii) indicadores escolares deficientes; (iii) deficiencias en educación técnica (desconectada con las demandas laborales) y educación superior (títulos universitarios largos y poco flexibles); (iv) dificultad para atraer y retener buenos docentes; y (v) baja inversión en I+D.

Las propuestas fundamentales para mejorar el capital humano en Chile son:

a. Potenciar la educación inicial. La educación temprana es esencial para el desarrollo cognitivo y socioemocional de las personas y no debe circunscribirse solamente a una política de cuidados. Para potenciarla se requiere: (i) mayor cobertura educacional, especialmente en entornos vulnerables; (ii) mejorar la calidad y el estímulo en las interacciones educativas; y (iii) atraer talentos mejor capacitados para este nivel educativo.

b. Atracción y retención de profesores. Para lograr este propósito se recomienda un conjunto de políticas que incluyen: (i) elevar el puntaje mínimo de ingreso a las carreras de pedagogía para atraer mejores talentos; (ii) rediseñar la evaluación docente para medir el impacto efectivo en los aprendizajes de los estudiantes; (iii) mejorar las condiciones laborales de los docentes a través de ofrecimiento de mentorías, formación continua, horas no lectivas bien empleadas y remuneraciones competitivas; y (iv) promover la carrera directiva, con trayectorias claras para docentes con potencial.

Otras políticas complementarias, explicadas con mayor detalle en este capítulo, incluyen: (i) rediseñar la formación en educación superior (adaptándola a las demandas del siglo XXI); (ii) mayor autonomía y rendición de cuentas para los proyectos educativos (con más énfasis en resultados que en fiscalización); (iii) fortalecer la formación continua; y (iv) generar mayor innovación mediante una mejor interacción entre universidades y empresas.

4.- Modernización del Estado

Este capítulo aborda la necesidad de modernizar el Estado chileno como una vía fundamental para impulsar el crecimiento económico y mejorar la eficacia de la gestión pública.

Los plazos de materialización de proyectos en Chile, que han subido sistemáticamente en la última década, recientemente se han disparado a niveles inaceptables para un país que aspira a recuperar la inversión y el crecimiento. Producto de lo anterior, se ha ido generando un amplio consenso sobre la necesidad de simplificar regulaciones y agilizar permisos administrativos, cuya complejidad, duración de los procesos y falta de predictibilidad han ralentizado la inversión y la actividad económica.

Por otra parte, y a pesar de diversos esfuerzos, hay importantes espacios de mejora en la eficiencia del sector público chileno en general. Contribuyen a esto las brechas en la digitalización del sector público, incluyendo la falta de interoperabilidad de los sistemas de información y la tendencia a digitalizar procedimientos burocráticos sin un enfoque centrado en la ciudadanía. Se suma a lo anterior que el sector público se ha hecho crecientemente complejo, con un fuerte aumento en el número de ministerios y subsecretarías, lo que complica la coordinación gubernamental y aumenta los costos operacionales del Estado.

Otro factor que resta eficiencia a la gestión pública es la alta rotación de directivos públicos con cada cambio de gobierno, lo que limita la continuidad en la gestión y atenta contra la acumulación de conocimiento técnico. Esta situación afecta

tanto a servicios públicos, como a empresas estatales, debilitando su capacidad de planificación y ejecución a largo plazo.

Para crecer es crucial tener un Estado más eficiente, independiente del tinte político del gobierno de turno. Es por ello que este capítulo realiza propuestas de cambios agrupados en cuatro ejes:

a. Un primer eje corresponde a una **mejor gestión para tramitación de permisos sectoriales** (lo que se conoce como "permisología"). En este ámbito es crucial que las demoras, complejidad y falta de predictibilidad de las autorizaciones dejen de ser una traba a la inversión. Ello no implica dejar de regular cuando hay fallas de mercado que lo justifiquen, pero sí mejorar la eficiencia del marco regulatorio y la agilidad en las autorizaciones.

Para ello se propone simplificar los permisos sectoriales solicitados, siguiendo un criterio de proporcionalidad regulatoria en relación a los riesgos involucrados. De esta manera, se debiera extender la tabla de peritos externos debidamente certificados por la autoridad competente para la entrega de autorizaciones sectoriales, así como también permitir a los privados vía declaración jurada acreditar el cumplimiento de determinadas normas, lo que la autoridad podrá fiscalizar posteriormente. Siendo el Ministerio de Economía el que tiene la responsabilidad de agilizar el desarrollo de inversiones y proyectos en el país, este debiese contar con las atribuciones necesarias para incentivar una mejor gestión de los servicios en esta materia y que vía Presidencia de la República pueda dar lineamientos vinculantes a los servicios. De igual manera, es importante realizar una revisión sistemática de los marcos regulatorios sectoriales para detectar, corregir o eliminar regulaciones ineficaces. Algunas propuestas adicionales que se destacan en este eje son:

- Establecer un mecanismo donde el Ejecutivo acompañe la tramitación de determinados proyectos de inversión.

- El establecimiento de un principio de invariabilidad regulatoria hasta la puesta en marcha del proyecto.

- Revisar la institucionalidad y los procedimientos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para agilizar el otorgamiento de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA). Adicionalmente, se debe reemplazar el Consejo de Ministros por un órgano colegiado independiente del gobierno de turno, que equilibre los impactos ambientales, sociales y económicos de los proyectos, manteniendo el Presidente de la República un poder de veto a las resoluciones de dicho Consejo en casos excepcionales. Asimismo, se deben limitar las posibles reclamaciones solo a quienes efectivamente hayan intervenido en los procesos de participación ciudadana y con plazos previamente establecidos para ello.

- Revisar y modificar leyes específicas que están impactando los permisos de inversión, tales como las de Monumentos Nacionales, Concesiones Marítimas y la Ley Lafkenche.

b. Un segundo eje corresponde a **modernización, gestión y continuidad dentro de los servicios públicos**, el cual busca modernizar el funcionamiento integral del aparato público. Para ello se proponen cambios en la estructura misma del Estado, en la manera en que este gestiona sus funciones y en la forma que atrae, forma y retiene sus funcionarios. Esto se logra a través de un fortalecimiento tanto de las áreas centrales del Ejecutivo, como de un conjunto de instituciones técnicas y autónomas. En este eje destacan medidas claves tales como:

- Reducir la cantidad de ministerios desde los actuales 25 a un máximo de 14, fusionando y consolidando ministerios a modo de facilitar la coordinación.

- Cambios a la carrera de los funcionarios públicos, otorgando mayor estabilidad a los altos cargos ante el ciclo político, modernizando el proceso de contratación y desvinculación de funcionarios y creando la categoría de funcionarios "asesores de la autoridad", los que debieran cesar sus funciones junto a la autoridad con la que llegaron a su cargo, con normas que prohíban su continuidad en el servicio.

- Fortalecer la gobernanza de aquellas entidades del Estado que debiesen regirse por criterios técnicos con un horizonte de largo plazo, como lo son, por ejemplo, las superintendencias.

• Formalizar por ley una instancia permanente responsable de la Modernización del Estado en reemplazo del actual Consejo Permanente para la Modernización del Estado y de la Secretaría para la Modernización del Estado, ya sea como una entidad especializada dentro del Ministerio de Hacienda o con dependencia directa de Presidencia de la República, y que además sea la responsable de avanzar en la digitalización del Estado.

c. El tercer eje busca fortalecer el **diseño e implementación de la política pública** mediante la creación o reforzamiento de dos entidades técnicas independientes del Ejecutivo y del Congreso que apoyen en la elaboración y evaluación de las políticas públicas. De esta manera se contempla avanzar con la creación de la "Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad", que absorbería la actual Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, así como el fortalecimiento del Consejo Fiscal Autónomo (CFA), ampliando su mandato a la revisión de informes de impacto financiero que se presentan en el Congreso.

d. El cuarto y último eje propone completar **la modernización de la gobernanza de las empresas estatales y del Sistema de Empresa Públicas**, fortaleciendo la independencia frente a la autoridad de turno, así como el perfil técnico de quienes integran los directorios. Esto incluye, también, modernizar el gobierno corporativo de BancoEstado y de ENAMI.

5.- Productividad

La productividad es uno de los factores fundamentales para el crecimiento económico. Esta se asocia comúnmente con la innovación, la tecnología y la capacitación laboral, pero va más allá: se trata de producir más con los mismos recursos. Para ello, es crucial contar con un entorno propicio para el emprendimiento y la inversión.

La PTF, que mide el crecimiento no atribuible directamente al capital o al trabajo, ha mostrado una tendencia decreciente desde 1991. Mientras que en 1991-1995 la PTF aportaba un 42% del crecimiento del PIB, en la última década este aporte ha sido prácticamente nulo o negativo.

Este deterioro se explica por deficiencias en infraestructura, regulaciones excesivas, falta de competencia, baja adopción de nuevas tecnologías, deficiencias en la educación y la capacitación laboral, y muy especialmente por las rigideces regulatorias que dificultan la reasignación de recursos entre empresas, aspecto clave para que pueda manifestarse el proceso de "destrucción creativa"[10]que permite a nuevos emprendedores desafiar y desplazar a los incumbentes con nuevos productos, procesos o modelos de negocio, determinante fundamental para mejorar la productividad. Por su parte, las empresas chilenas muestran una gran disparidad en productividad laboral según su tamaño, donde las grandes empresas son significativamente más productivas que las microempresas. Sin embargo, al comparar con la OCDE, todas las empresas chilenas muestran brechas significativas de productividad laboral.

Las propuestas prioritarias para aumentar la productividad son:

a. Profundizar la competencia en los mercados. Los mercados competitivos fomentan la productividad y la innovación, ya que las empresas deben mejorar constantemente para no ser superadas por competidores locales o extranjeras. Esto requiere libre entrada a los mercados y regulaciones que permitan a nuevos emprendedores desafiar a las empresas establecidas, impulsando la "destrucción creativa". Para ello se propone:

• *Fast track* para nuevos emprendimientos, facilitando la creación de empresas, con plazos más amplios y flexibles para cumplir las regulaciones.

• Fortalecer la institucionalidad que resguarda la libre competencia, potenciando la Fiscalía Nacional Económica (FNE).

10. El economista austriaco Joseph Schumpeter acuñó este término para referirse a la liberación de recursos que se produce cuando una nueva empresa desplaza a otra del mercado, permitiendo así que estos puedan ser utilizados más eficientemente.

• Otras medidas afines son mejorar y concluir la reforma al sistema de notarios y conservadores, lograr una mayor competencia efectiva en el cabotaje marítimo y flexibilizar el uso de activos que pueden ser compartidos entre actores de una misma industria.

b. Fortalecer la integración a la economía mundial. La apertura comercial es vital para impulsar la productividad y el desarrollo económico en Chile, facilitando el crecimiento del sector exportador y el acceso a nuevas tecnologías. Profundizar la inserción en mercados globales y cadenas de valor es clave para enfrentar desafíos y fomentar el crecimiento. Se propone:

• Mejorar la infraestructura logística y portuaria a través del modelo de concesiones.

• Suscribir nuevos acuerdos comerciales con mercados con alto potencial (como India e Indonesia) y renovar o actualizar los vigentes.

• Otras medidas afines son fusionar ProChile con InvestChile y mejorar el funcionamiento de la Comisión Antidistorsiones, de manera que su trabajo se base en parámetros estrictamente técnicos.

c. Mejorar la capacidad de adquirir y adaptar tecnologías disponibles. Las empresas alejadas de la frontera tecnológica deben enfocarse en adquirir y adaptar tecnologías existentes, priorizando la reducción de trabas para acceder a ellas a bajo costo. El apoyo estatal debe alinearse con estos principios, facilitando el acceso competitivo a los mercados tecnológicos. Se propone:

• Promover y facilitar el acceso a tecnologías existentes, flexibilizando para tal efecto el acceso a instrumentos CORFO, actualmente centrados en adquisición de nuevas tecnologías.

• Reducir la tasa de retención aplicada a empresas extranjeras por patentes y royalties pagados por sus filiales en Chile (actualmente en 30%).

• Otras medidas afines son: eliminar trabas que no permiten aprovechar el talento de migrantes en sectores de alta productividad, y otorgar incentivos a la capacitación y reconversión laboral.

Otras propuestas complementarias presentadas en este capítulo consideran: (i) mejorar las condiciones de entorno para emprender e innovar; (ii) mejoramiento del capital humano; (iii) mejorar la capacidad de desarrollo de nuevas tecnologías en los sectores de punta, para lo cual se recomienda una modernización de la Ley de Incentivo Tributario a las actividades de I+D[11]; (iv) facilitar la reasignación de recursos al interior de las empresas y entre sectores; y (v) mejorar el rol facilitador del Estado para impulsar el desarrollo productivo.

6.- Política social

Este capítulo propone una reforma estructural a la política social chilena, con el objetivo de que, además de proteger a las personas ante situaciones adversas, logre también fortalecer el mercado laboral, incentivar la formalidad, elevar los ingresos autónomos y reducir la desigualdad.

Actualmente, la política social en Chile presenta múltiples debilidades. Una de las principales es su escasa efectividad para reducir la desigualdad en comparación con los países de la OCDE. Aunque el índice de Gini de mercado (antes de impuestos y transferencias) en Chile es similar al de Alemania o Irlanda, la reducción lograda tras aplicar subsidios y transferencias es mínima: apenas cuatro puntos, versus 17 y 15 puntos de reducción en esos países, respectivamente. Esta ineficiencia

11. Ley 20.241 del 2008.

se puede explicar, en parte, por una estructura altamente fragmentada, compuesta por cerca de 500 programas sociales, muchos de baja escala, mal focalizados, evaluados negativamente y dispersos entre diversos ministerios.

A ello se suma que los programas actuales están diseñados bajo criterios de elegibilidad estrictos y poco adaptables, pensados para una pobreza crónica, cuando hoy predomina una pobreza dinámica y transitoria. Esto genera efectos adversos como la "trampa de la pobreza" y el incentivo a la informalidad producto de que se retiran los beneficios de forma abrupta al superar ciertos umbrales de ingreso, lo cual impone tasas marginales efectivas de impuesto superiores al 100%, desincentivando el trabajo formal y fomentando la sub declaración de renta.

Frente a este diagnóstico, se propone implementar un Impuesto Negativo al Ingreso (INI) Laboral, consistente en una política social basada en transferencias monetarias directas a trabajadores con ingresos formales bajos. Inspirado en el modelo estadounidense del *Earned Income Tax Credit* (EITC), el INI Laboral busca unificar múltiples subsidios dispersos, fomentar la formalización laboral, elevar los ingresos autónomos y reducir tanto la pobreza, como la desigualdad.

La propuesta contempla un subsidio mensual de hasta $80.000, destinado a trabajadores con ingresos brutos inferiores a $600.000, el cual se pagaría de forma automática, sin trámites burocráticos, mediante depósitos directos en cuentas bancarias. El diseño del INI Laboral consiste en tres fases: (i) fase creciente (aplicado a personas con ingreso bruto mensual menor a $200.000) en que el subsidio es de un 40% del ingreso; (ii) fase meseta ($200.000 a $400.000) en que el subsidio se mantiene en $80.000 fijos; y (iii) fase decreciente ($400.000 a $600.000) en que el subsidio se retira gradualmente a una tasa de 40%, extinguiéndose al llegar a un ingreso de $600.000.

Cabe hacer presente que los valores utilizados, tanto para el monto de la transferencia, como para el nivel de salario de cada uno de los tramos del subsidio fueron estimados para el año 2022, ya que para ese año se tiene los resultados de la última encuesta Casen, información necesaria para efectos de poder estimar los impactos y recursos necesarios.

Se estima que el INI Laboral beneficiaría a 2,8 millones de personas. De ellas, aproximadamente 129 mil ingresarían al mercado laboral y 342 mil se formalizarían, reduciendo la tasa de informalidad del 25,8%[12] al 21,8%. Además, permitiría reducir la pobreza del 6,5% al 5,1% y el índice de Gini de 0,470 a 0,459. Todo ello con un costo fiscal de aproximadamente US$2.000 millones anuales, equivalentes al 0,7% del PIB.

Desde una perspectiva económica, esta política corrige los desincentivos laborales presentes en los programas actuales. Al estar condicionada al trabajo formal y retirar gradualmente el subsidio, el INI Laboral mejora la "restricción presupuestaria" de los hogares y estimula la participación laboral, en especial de sectores tradicionalmente marginados, sin promover la dependencia del Estado.

Para su financiamiento, se propone redirigir recursos desde programas mal evaluados, dispersos o ineficientes, complementando con rediseños que mejoren la focalización y gestionen mejor el gasto.

En síntesis, el INI Laboral representa una reforma estructural y de largo plazo que busca modernizar la política social chilena, haciéndola más justa, eficiente y coherente con la realidad actual. Esta medida permitiría reemplazar un asistencialismo fragmentado por una política unificada, que promueve la formalización, reconoce el esfuerzo de los trabajadores y apuesta por un crecimiento económico inclusivo y sostenible. El INI Laboral pone al centro la autonomía de los hogares y la igualdad de oportunidades, sentando las bases de una política social del siglo XXI: más justa, más eficiente y centrada en las personas.

12. Información del INE de enero-marzo del 2025.

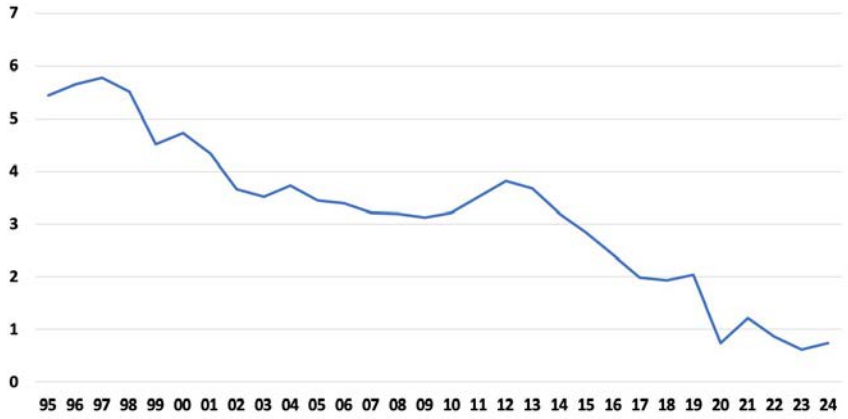
Capítulo I.
Ahorro e inversión

I. Introducción

La trayectoria del crecimiento económico en Chile de los últimos 10 años ha sido objetivamente deficiente. La tasa de expansión real promedio del PIB per cápita entre 2013 y 2024 fue de sólo 0,7% anual[13], según cifras oficiales (Figura 1).

Lamentablemente, este ritmo no es suficiente para lograr el desarrollo, ni siquiera en el mediano plazo.

FIGURA 1: PIB per cápita (crecimiento promedio decenal terminados en el año indicado, porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile y del Instituto Nacional de Estadísticas en base al Censo 2017.

13. Este cálculo utiliza información de población en base al Censo del 2017.

En el decenio previo, 2003-2013, el crecimiento del PIB per cápita fue muy superior, alcanzando un promedio de 3,7% anual. Postulamos que —con las políticas adecuadas— es posible aspirar a un crecimiento semejante durante los próximos 10 años, el cual, dado el ritmo de expansión demográfico proyectado por la CEPAL[14] (0,3% anual), correspondería a un crecimiento del PIB de 4% anual.

En base al análisis estándar de fuentes de crecimiento (ver Anexo), estimamos que para elevar el ritmo de crecimiento tendencial a 4% anual es necesario: (i) que la fuerza laboral crezca en alrededor de 0,7% anual, lo cual —dada la disminución prevista en el ritmo de expansión de la población económicamente activa— requeriría de un significativo incremento de la participación laboral, especialmente de la femenina y juvenil; (ii) elevar el aporte de la Productividad Total de Factores (PTF)[15] a niveles de 1 a 1,5% por año; y (iii) aumentar el esfuerzo de inversión en capital fijo a niveles de 28 a 31% del PIB[16].

El presente capítulo discute las condiciones que estimamos necesarias para producir un fuerte incremento de la inversión. Para tal efecto, se plantea: (i) aliviar la tributación del ahorro empresarial (o utilidades retenidas), aunque sujeto a que se mantenga la sostenibilidad fiscal en una perspectiva de mediano plazo y una tributación progresiva a la renta personal; (ii) promover la inversión pública en áreas que levantan cuellos de botella a la inversión privada; (iii) promover el ahorro obligatorio y voluntario de los hogares; y (iv) a fin de facilitar la instalación de nuevos proyectos de inversión, promover el aporte de las empresas a las comunidades, permitiendo que ciertas obras de adelanto local puedan ser financiadas por las empresas inversoras con cargo a sus futuros impuestos a la renta.

II. Diagnóstico

La economía chilena ha mostrado un prolongado estancamiento durante los últimos 10 años, con una tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita de apenas 0,7% real anual[17]. Cabe mencionar que, a ese ritmo de crecimiento, el ingreso per cápita se duplicaría recién al cabo de 100 años, lo cual haría prácticamente imposible alcanzar el desarrollo, ni siquiera en el mediano plazo. Por otra parte, dicha tasa de expansión es considerablemente inferior al crecimiento promedio del ingreso per cápita observado en los decenios anteriores, durante los cuales se logró un 3,7% anual durante 2003-2013 y 3,5% durante 1993-2003.

La última proyección de crecimiento demográfico de la CEPAL[18] para el periodo 2025-2035 es de 0,3% anual. Si mantuviéramos la tendencia del crecimiento del PIB per cápita observada en el período 2014-2024 (0,7%), el PIB total crecería del orden de 1% anual. Las últimas estimaciones de crecimiento tendencial promedio efectuada por el Banco Central para el período 2022-2034 son de 1,8% anual[19] (equivalente a 1,5% de crecimiento per cápita anual), la que, en caso de cumplirse, si bien implicaría un avance respecto del magro crecimiento observado en el decenio 2013-2023, seguiría siendo insuficiente para lograr el desarrollo. De ahí que sea imprescindible redoblar esfuerzos y retomar un crecimiento del PIB per cápita que al menos se aproxime al crecimiento logrado durante los dos decenios previos.

Las razones de la desaceleración del crecimiento chileno han sido intensamente estudiadas. En parte se trata de un fenómeno que se observa a nivel global, pero que en Chile es más agudo. El último Informe Anual de Productividad (CNEP

14. Fuente: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
15. Incluyendo un mejoramiento de la calidad del capital humano.
16. Una meta algo menos exigente —de por ejemplo un crecimiento del PIB del 3,5% anual, considerando una expansión de la fuerza laboral de 0,7% y una contribución de 1,0% por parte de la PTF—, también requeriría un esfuerzo de inversión significativo, esto es, subir la tasa de inversión fija (o formación bruta de capital fijo), desde el 24% observado en 2014-23 a 28%, el máximo histórico alcanzado a mediados de los 1990s.
17. Este cálculo utiliza información de población en base al Censo del 2017.
18. Fuente: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
19. Las más recientes proyecciones del FMI (2024a) indican que nuestro PIB per cápita podría crecer a un ritmo promedio de 1,7% en el período 2024-2029. Las últimas proyecciones del crecimiento del PIB tendencial efectuadas por el Comité de Expertos reunidos por el Ministerio de Hacienda para la confección del presupuesto fiscal se ubican en torno al 2% real anual.

2024) presenta un análisis de fuentes de crecimiento que destaca el declive de la PTF como principal responsable del estancamiento económico (Figuras 37 y 38 del Capítulo V "Productividad").

Sin perjuicio de la importancia de enfocarse en promover el incremento sostenido de la PTF, es central reimpulsar la inversión debido a las siguientes razones:

a. Dadas las tendencias demográficas previsibles, y sin perjuicio de los aportes que una mayor participación laboral y la mejoría del capital humano deban efectuar, la contribución de la inversión será cada vez más significativa y relevante.

b. Los ciclos de aceleración de la PTF —principal fuente de crecimiento futuro— suelen asociarse también con una mayor inversión[20]. Por su parte, los ciclos positivos de inversión suelen estar aparejados con la adaptación e incorporación de nuevas tecnologías. Durante estos ciclos, la inversión tiende a fluir hacia sectores de mayor productividad, supliendo así las consecuencias negativas del agotamiento de los recursos naturales no renovables. La mayor productividad también incrementa la rentabilidad de los proyectos de inversión.

c. En una economía pequeña como la chilena, las exportaciones suelen ser el principal motor del crecimiento, y en los últimos diez años estas han estado virtualmente estancadas en volumen físico. Expandir la capacidad productiva y la infraestructura correspondiente, así como abrir nuevos mercados, son caminos necesarios para reimpulsar nuestras exportaciones.

Tras realizar una revisión de la experiencia comparada reciente en materia de crecimiento, llegamos a las siguientes conclusiones:

a. La desaceleración de las expectativas de crecimiento es un fenómeno global, según se observa, por ejemplo, en las últimas proyecciones del crecimiento económico mundial del FMI[21] para el próximo quinquenio. Sin embargo, Chile se aprecia más afectado que la norma, con una reducción aproximadamente a la mitad en su tasa de crecimiento proyectada por esa fuente.

b. Luego de lograr en 1990-2000 un crecimiento del PIB per cápita más rápido que el que registraron en promedio las economías de la OCDE y de Asia cuando se situaban en niveles del PIB per cápita comparables, en los últimos veinte años nuestro desempeño comparativo se ha deteriorado. Así, por ejemplo, cuando esas economías exhibían un nivel de ingreso per cápita semejante al de Chile en el decenio 2013-2023, crecían en términos per cápita a un ritmo promedio anual de 3 y 3,4%, respectivamente, muy superior al 0,7% registrado en Chile durante dicho decenio.

c. La evidencia señala que, en general, a medida que los procesos de convergencia avanzan y se alcanzan niveles de ingreso per cápita más altos (por ejemplo, a partir de los US$30.000 a paridad de poder de compra (PPP) de acuerdo al FMI[22]), las tasas de crecimiento comienzan a decrecer. Sin embargo, hay un grupo de economías exitosas que logran una suerte de "segundo aire", con tasas de crecimiento per cápita entre 3 y 6%, en niveles de PIB per cápita incluso tan altos como US$40.000 o US$50.000 a PPP. Destacan en ese grupo: Australia, Corea del Sur, EE.UU., España, Corea del Sur, Irlanda, Singapur y Suiza. Revisar esos casos de éxito es importante para diseñar una estrategia de crecimiento.

---

20. Ver, por ejemplo, Banco Mundial (2024), en Box 2.3: "The Magic of Investment Accelerations".
21. Fuente: FMI (2024a).
22. Las cifras de PIB per cápita son notoriamente variadas en la comparación internacional. Incluso para el caso de los niveles de ingreso per cápita a PPP, diferencias en metodologías y años de referencia producen estimaciones diversas. Por ejemplo, el FMI estima para 2023 que el PIB per cápita de Chile en dólares corrientes a PPP alcanzó US$32,2 mil, mientras que fue de US$29 mil en dólares de 2017. Las estimaciones de Penn-World Tables muestran que para el año 2019, el PIB per cápita de Chile a PPP de 2017 fue de US$23,2 mil mientras que para el mismo año el FMI estima que fue de US$28,3 mil. Como referencia, el PIB per cápita en dólares corrientes fue de US$16,8 mil en el 2023, cerca de la mitad de las estimaciones a PPP. Las diferencias entre PIB en PPP en una canasta de un año base y PIB en dólares corrientes se debe principalmente a que los servicios son relativamente más baratos en países emergentes que en EE.UU.

TABLA 1: Desempeño económico comparado luego de alcanzar los US$20.000 per cápita (1) (porcentaje)

	Promedio (2)	Australia	EE.UU.	España	Irlanda	Polonia	Portugal	Corea del Sur	Singapur	Suiza
10 años después de alcanzar US$20 mil per cápita (crecimiento anual promedio, salvo para la tasa de inversión)										
PIB	4,4	4,6	4,2	1,7	2,6	3,2	2,8	5,7	7,5	4,4
PTF	0,2	0,7	0,9	1,4	0,8	0,4	-0,5	1,8	0,1	2,4
Inversión	6,2	2,6	4,4	-2,2	-1,2	2,6	6,7	4,4	4,7	9,9
Inversión (% del PIB) (3)	28,0%	32,0%	24,0%	25,0%	29,0%	19,0%	30,0%	36,0%	54,0%	33,0%
Empleo	2,1	2,6	1,8	-1,9	0,0	0,6	1,3	1,2	3,3	1,5
PIB per cápita	2,6	2,8	3,0	0,7	1,8	3,3	2,4	5,0	5,1	3,1
20 años después de alcanzar US$20 mil per cápita (crecimiento anual promedio, salvo para la tasa de inversión)										
PIB	3,7	3,7	3,6	2,4	4,4	3,6	2,2	4,4	7,3	4,6
PTF	0,0	0,5	0,5	0,8	2,2	1,0	-0,4	1,2	-0,4	1,7
Inversión	4,5	3,6	4,4	2,9	5,1	3,6	4,2	2,9	7,4	7,5
Inversión (% del PIB) (3)	29,0%	30,0%	25,0%	26,0%	26,0%	19,0%	29,0%	35,0%	54,0%	36,0%
Empleo	2,3	1,7	2,0	-0,3	1,1	0,6	0,9	1,1	3,2	1,6
PIB per cápita	1,9	2,1	2,6	1,8	3,9	3,7	1,8	3,8	4,5	3,1

Notas: (1) PIB per cápita a PPP en dólares constantes de 2017 de acuerdo a Penn World Tables. (2) Conjunto de países que se ubicaron por sobre el promedio global de PIB per cápita en 2019. (3) Promedio de la tasa de inversión sobre PIB.
Fuente: Penn World Tables.

¿Qué podemos aprender de los casos de éxito señalados (Tabla 1)?[23]:

a. Como cabe esperar, en ellos la PTF mantuvo gran dinamismo, aportando típicamente entre 1 y 2 puntos porcentuales al crecimiento del PIB. Especialmente notable es el caso de Irlanda, cuya PTF aporta al PIB entre 2 y 3 puntos de crecimiento porcentual, incluso con niveles de PIB per cápita en torno a los US$50.000.

b. En la mayoría de los casos exitosos se observan tasas de inversión más altas que la chilena, a partir de niveles de ingreso per cápita como el que tenemos hoy. Para el promedio de los países OCDE, esta tasa fue de 25% en los diez años posteriores a que hubiesen alcanzado nuestro actual nivel de desarrollo. En el caso de Australia, España e Irlanda, estos mantuvieron tasas de inversión en el rango de 25 a 30%. Llaman la atención las elevadas tasas de inversión de Singapur (40 a 50%), así como las de Corea del Sur y Suiza (30 a 40%). Estas tasas de inversión son significativamente mayores a la de Chile, la que actualmente está por debajo del 23% del PIB.

c. La tasa de crecimiento del empleo muestra gran dispersión en los distintos casos de éxito, pero generalmente se sitúa en el rango de 2 a 3% anual. En materia de capital humano, el crecimiento observado en los casos de éxito es semejante entre sí y no difiere mayormente del estimado para Chile. Lo anterior sólo considera la cobertura de los distintos niveles de educación, pero no así su calidad, cuya medición es bastante desafiante.

En consonancia con la experiencia comparada de los casos de éxito descritos, estimamos que es factible aspirar a elevar el crecimiento del PIB per cápita al rango de 3,2 a 3,7% anual, lo cual implicaría elevar la tasa de crecimiento del PIB a niveles de 3,5 a 4% real anual. Emulando a ese puñado de economías exitosas que, a partir de un nivel de ingreso per cápita similar al chileno actual lograron acelerar su crecimiento, debemos procurar:

a. Llevar el crecimiento de la PTF a niveles de 1 a 1,5% anual, incluyendo un aporte de la acumulación de capital humano.

23. Las cifras incluidas en la Tabla 1 provienen de la base de Penn-World Tables, dado que a diferencia de otras fuentes contienen información comparable entre países de Productividad Total de Factores, empleo e inversión.

b. Elevar la tasa de inversión a rangos de 28 a 31% del PIB.

c. Elevar el crecimiento del empleo a alrededor de 0,7% anual, pese a la desaceleración en curso del crecimiento poblacional, lo cual sólo puede lograrse mediante un importante incremento de la participación laboral.

El incremento de la inversión deberá ser financiado principalmente por un incremento del ahorro nacional. Aunque temporalmente, la materialización de proyectos altamente rentables en energía y minería podrían allegar financiamiento externo adicional, no parece prudente contar con un flujo de ahorro externo sostenidamente superior al actual, que implica un déficit de cuenta corriente de entre 2 y 3% del PIB.

Las proyecciones fiscales (déficit estructural convergiendo a 0,5% del PIB) no permiten visualizar un aumento significativo de la contribución del ahorro público. Por tanto, virtualmente todo el incremento del ahorro nacional deberá provenir de un incremento del ahorro privado, de empresas y hogares.

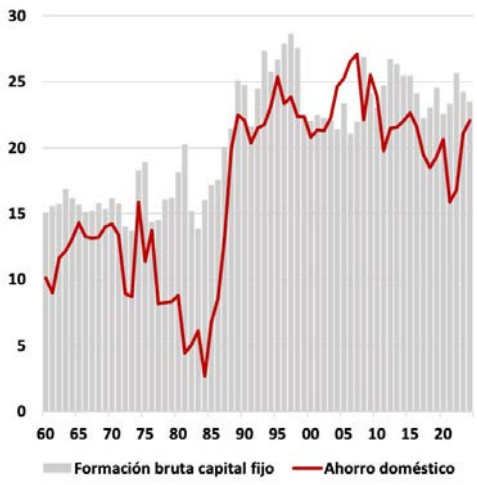
La tendencia descendente de las tasas de inversión y ahorro durante los últimos diez años hace evidente la magnitud del desafío que contemplamos (Figura 2 y 3). Específicamente, se requiere:

a. Revertir la tendencia declinante de la tasa de inversión pública y privada.

b. Elevar la tasa de ahorro (utilidades reinvertidas) de las empresas.

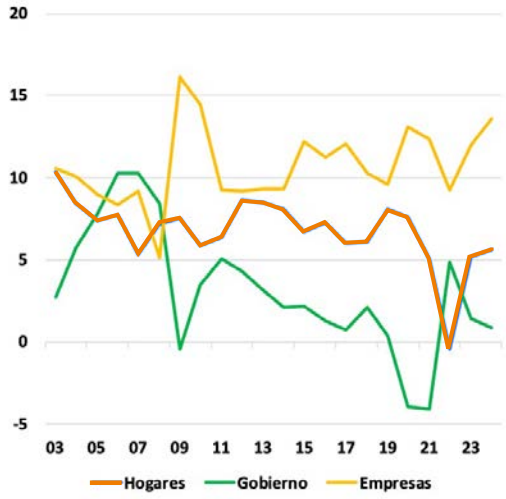
c. Revertir la tendencia declinante de la tasa de ahorro de los hogares y evitar nuevas políticas que mermen severamente el stock de ahorros acumulados (como las leyes que permitieron a las personas realizar retiros desde sus fondos previsionales en 2020 y 2021).

FIGURA 2: Ahorro e inversión (porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de Chile.

FIGURA 3: Ahorro doméstico (porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de Chile.

III. Propuestas de Política Pública

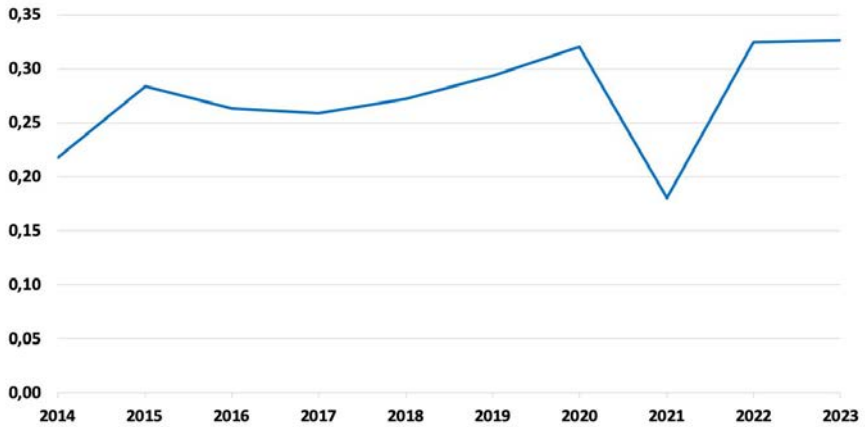
1. Política tributaria[24]

Modificar la actual estructura tributaria en favor de la inversión y el ahorro, reduciendo la tasa de impuestos que recae sobre las utilidades retenidas de las empresas (Figura 4). Esta no sólo tiene un impacto directo sobre la rentabilidad neta esperada de las inversiones, sino también sobre el ahorro necesario para financiarlas. En efecto, las utilidades no distribuidas son la principal fuente de ahorro nacional (aproximadamente 2/3 del total) y son utilizadas para financiar ya sea la inversión de las mismas empresas que las generan o la de otras compañías por intermedio del mercado de capitales. En concreto, se propone:

a. Rebajar la tasa de Impuesto de Primera Categoría que grava las utilidades de las empresas. Se considera adecuado, desde el punto de vista de la competencia tributaria y la promoción del ahorro corporativo, que la tasa de impuesto a las empresas en Chile sea rebajada, al menos al nivel promedio de la OCDE, que en 2024 alcanzó a un 23,8%.

b. La magnitud y gradualidad de la desgravación tributaria propuesta debe calibrarse de modo de asegurar su neutralidad fiscal, esto es, ser acompañada de medidas que compensen su impacto sobre el financiamiento fiscal y mantengan la carga tributaria constante. Entre las medidas a considerar destacamos: (i) la eliminación de franquicias tributarias injustificadas; ii) una simplificación del régimen tributario, con la eliminación de algunos regímenes y la racionalización de los regímenes PYMES existentes[25]; (iii) el reforzamiento de las herramientas para un control eficaz de la evasión y la elusión tributaria; y (iv) el incremento de la recaudación de las rentas personales a través del Impuesto de Segunda Categoría e Impuesto Global Complementario, velando siempre por la progresividad global del sistema tributario. En este ámbito sería apropiado también evaluar la conveniencia de ampliar la base tributaria de los contribuyentes, para lo cual una de las medidas que se han mencionado consiste, por ejemplo, en nominalizar los actuales umbrales de los tramos del Impuesto Global Complementario, de manera que, en el tiempo, la base se vaya ampliando en forma gradual solo por el efecto inflacionario. Estas medidas se complementarían con el diseño de un impuesto negativo al ingreso para los ingresos formales más bajos[26].

FIGURA 4: Impuesto a las rentas empresariales como porcentaje de las utilidades de las empresas no financieras (porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Central de Chile y Servicio de Impuestos Internos.

24. Cabe mencionar que una política clave para impulsar la inversión tiene que ver con agilizar, reducir y optimizar la excesiva carga regulatoria, también llamada "permisología", materia que se aborda en el Capítulo IV "Modernización del Estado".
25. Esto incluye equiparar la tasa de Impuesto de Primera Categoría de las PYMES a la tasa general de este impuesto.
26. El Capítulo VI "Política social" discute esto en detalle.

c. El objetivo de la compensación fiscal es preservar un superávit primario estructural del orden de 0,5% del PIB para así poder mantener la deuda pública bruta dentro de los límites prudentes definidos como actual meta de la regla fiscal. Para ello se recomienda además intensificar los esfuerzos de eficiencia de gastos y aumento de ingresos, promoviendo una mayor eficiencia de empresas y servicios públicos.

2. Aporte a comunidades

Los mecanismos de participación social —consulta ciudadana e indígena—, aunque son una práctica valiosa, están provocando innecesaria incertidumbre regulatoria, desalentado la inversión. Su legítimo propósito es hacer presente los costos que pueden recaer sobre las comunidades aledañas por efecto de la construcción u operación de ciertos grandes proyectos de inversión. Pero, desgraciadamente, en ocasiones se prestan para el despliegue de diversos intereses y presiones que demoran la autorización y materialización de las inversiones, las encarecen, las judicializan y pueden terminar por hacerlas inviables. El problema es que los mecanismos vigentes no permiten sopesar adecuadamente los efectos negativos con los efectos positivos de los proyectos.

Un modo de hacer presente esos beneficios a nivel de las comunidades es permitir que ciertas obras de adelanto local —a nivel comunal o regional—, previamente aprobadas por las autoridades competentes (y validadas por el Sistema de Evaluación Social de Proyectos aplicables a las inversiones del gobierno central), puedan ser financiadas por las empresas inversoras con cargo a sus futuros impuestos a la renta (esto es, que den lugar a un crédito tributario) hasta un máximo de, por ejemplo, 1% de la inversión proyectada. Estimamos que esta propuesta, al asociar las comunidades al desarrollo de grandes proyectos de inversión, facilitaría la aprobación de los permisos respectivos y es particularmente importante en un país como Chile, muchas de cuyas grandes inversiones se sitúan en localidades alejadas de la capital y comparativamente rezagadas en términos de desarrollo con respecto al resto del país.

Los aportes a las comunidades aquí propuestos no deben confundirse con los gastos para la mitigación o compensación de externalidades negativas medioambientales, los cuales deben seguir siendo identificados y cuantificados por el SEIA, exigidos en las correspondiente RCA y asumidos por la empresa inversionista como gasto necesario para producir la renta.

3. Inversión pública

Como lo indican las Figuras 5 y 6, la inversión pública financiada tanto por el gobierno central, como vía concesiones, ha caído en los últimos años de un nivel promedio cercano a 3% del PIB en 2005-2016 a un 2,6% en el periodo 2017-2022, siendo para este último año de sólo un 2,2%. Esta caída es mayor si se considera la inversión pública existente en los 90s y comienzo de los 2000s, dónde sólo la inversión a través de concesiones alcanzó cerca del 1% del PIB.

Las concesiones subieron de casi cero durante 1990-1993 a 0,35% del PIB en el siguiente sexenio (con un 0,85% en 1999), para aumentar a un 0,97% durante el sexenio 2000-2005. Desde ahí en adelante, las concesiones han estado en promedio en torno a un 0,3% del PIB, experimentando un incremento en 2024 después de un prolongado período de estancamiento. Está caída en la inversión pública atenta contra la necesidad de ir modernizando e integrando la infraestructura de transporte (marítimo, vial, ferroviario y aéreo) necesaria para sostener el crecimiento económico y facilitar el comercio exterior. Las restricciones fiscales implican que el espacio de inversión financiada con impuestos es limitado.

FIGURA 5: Inversión pública en infraestructura: concesiones (millones de dólares, porcentaje de la formación bruta de capital fijo)



Fuente: Consejo de Políticas de Infraestructura (2024).

FIGURA 6: Inversión pública en infraestructura: concesiones (millones de dólares y porcentaje del PIB)



Fuente: Consejo de Políticas de Infraestructura (2024).

Dado lo anterior es imperioso seguir ampliando y agilizando el programa de concesiones de infraestructura, de manera que el repunte que se ha observado en los últimos años se sostenga en el tiempo.

De igual manera, es importante priorizar la inversión pública en infraestructura en aquellos ámbitos no concesionables.

4. Ahorro privado y asignación de activos

El ahorro privado es fundamental para financiar nuevas inversiones. Para promoverlo se proponen las siguientes medidas:

a. Ahorro Previsional Obligatorio. En la implementación de la reforma de pensiones se debe asegurar que el régimen de inversión otorgue mayor flexibilidad a las AFPs, permitiéndoles una mayor inversión en activos ilíquidos de mayor retorno, lo cual, además de aumentar la rentabilidad de los ahorros y el nivel de las futuras pensiones, profundizaría el mercado local de capitales de largo plazo. Hacia el futuro, sigue siendo relevante aumentar la edad de jubilación en línea con las expectativas de vida de las últimas décadas.

b. Ahorro Previsional Voluntario. El ahorro de los hogares es bajo y poco diversificado (Figura 7). El sistema de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) ha sido poco eficaz en Chile. Se propone reformar este mecanismo de manera de: (i) tener un enrolamiento automático con opciones de salida; (ii) permitir heterogeneidad en los porcentajes de aportes dentro de cada empresa; y (iii) acortar los periodos mínimos de permanencia para acceder a los beneficios tributarios (*vesting*).

c. Ahorro Voluntario para fines no previsionales. Se propone establecer un mecanismo de subsidio para el ahorro similar al de Ahorro Previsional Voluntario (APV), pero con fines específicos distintos de la jubilación: primera vivienda y enfermedad grave. Para evitar abusos, los retiros de estos ahorros deben tributar, pero a una tasa preferencial.

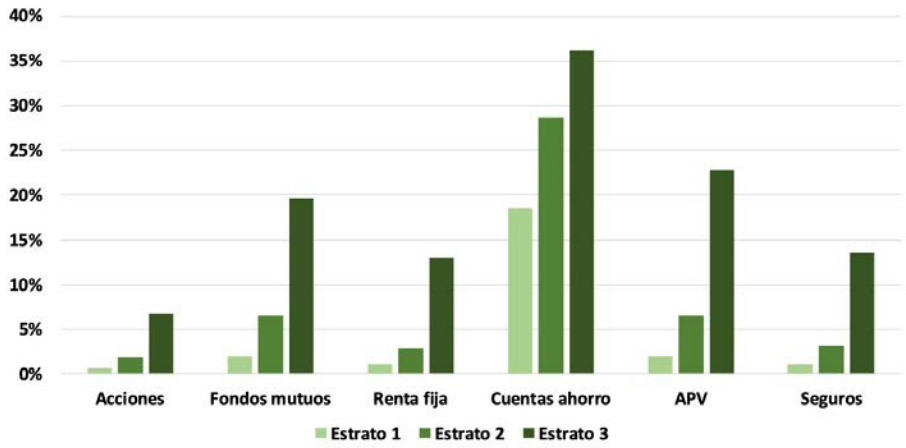
d. Mercado de Capitales I. Avanzar hacia un régimen de inversión flexible para las Compañías de Seguros de Vida (CSV), de la mano de requerimientos de capital basados en riesgo. Las CSV han acumulado un importante stock de activos en Chile (Figura 8 y 9). De hecho, son los principales tenedores de la deuda corporativa en Chile. Las CSV son los inversionistas institucionales con los mayores plazos de inversión, debido a la necesidad de calzar con activos de largo plazo sus obligaciones de largo plazo, asociadas a las rentas vitalicias. Sin embargo, su marco legal actual acota innecesariamente los portafolios de inversión de las compañías, ya que no establece exigencias de capital basadas en riesgo. Cambiar la Ley de Seguros[27] para establecer requisitos de capitalización basados en riesgos y, en paralelo, liberar su portafolio de inversiones permitiría mayor flexibilidad para invertir y financiar proyectos de mayor riesgo y retorno.

e. Mercado de Capitales II. En años recientes, el mercado de renta fija soberana en Chile ha perdido profundidad, lo que impacta negativamente el nivel y la volatilidad de los costos de fondeo del Fisco, la curva de tasas libres de riesgo y las tasas de largo plazo del sector privado. Para reponer la profundidad del mercado es importante avanzar en tres direcciones: (i) establecer un mecanismo de "hacedor de mercado" (*market maker)* para la deuda pública; (ii) generar un mercado de préstamos con retro compra (REPO) profundo y robusto; y (iii) continuar avanzando en la internacionalización del peso chileno.

f. Perfeccionamiento de herramientas CORFO. Si bien CORFO ha jugado un rol relevante en años recientes, abordando ciertas fallas de mercado que impiden el acceso a financiamiento de empresas productivas de menor tamaño o de mayor crecimiento, hay espacios de mejora en su funcionamiento: (i) racionalización de programas que han sido ineficaces o que se duplican con otros (FOGAIN/FOGAPE); (ii) ampliación de las herramientas de apoyo, incluyendo la posibilidad de invertir capital en fondos (incluyendo fondos de fondos) y otorgar garantías parciales a instrumentos de mercado (ejemplo bonos) emitidos por PYMES o respaldados por obligaciones de éstas; y (iii) robustecer el gobierno corporativo de CORFO, o alternativamente, trasladar las funciones de financiamiento y garantía de CORFO a una entidad autónoma técnica e independiente.

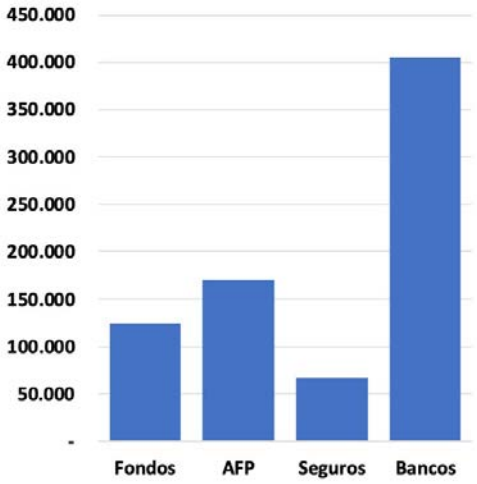
27. DFL 251.

FIGURA7: Hogares con ahorros (porcentaje)



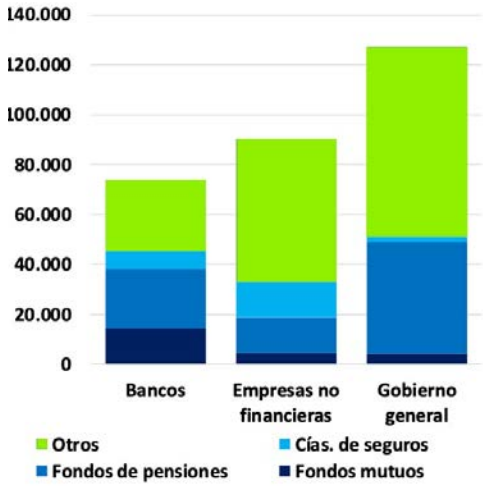
Nota: los estratos son grupos de hogares ordenados por ingresos, siendo el 1 (3) el de menores (mayores) ingresos.
Fuente: Encuesta Financiera de Hogares (2021) del Banco Central de Chile.

FIGURA 8: Tamaño del sector financiero en 2024 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a información del Banco Central de Chile, la Comisión para el Mercado Financiero y la Superintendencia de Pensiones

FIGURA 9: Ahorro doméstico (porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central de Chile.

Capítulo II. Mercado laboral

I. Introducción

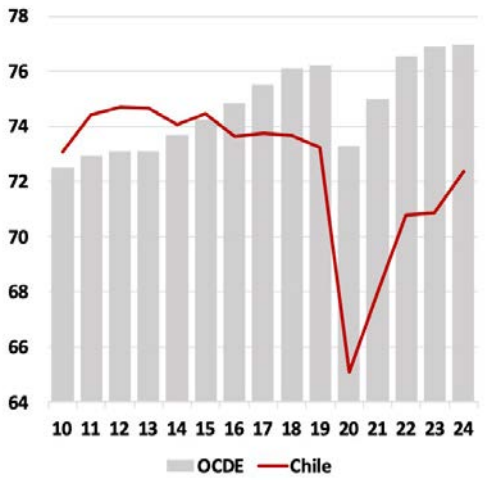
El mercado laboral es un pilar fundamental de la economía y del bienestar de los hogares. En este las personas ofrecen y desarrollan sus capacidades y obtienen ingresos que permiten mejorar sus condiciones de vida. Un mercado del trabajo eficiente facilita la reasignación de recursos contribuyendo a la productividad, factor fundamental para el crecimiento económico de largo plazo. Analizar sus dinámicas y corregir sus fallas es crucial para el correcto funcionamiento de la economía y, en definitiva, para mejorar la calidad de vida de la población.

II. Diagnóstico

El mercado laboral chileno enfrenta dos problemas principales de carácter estructural, que han tendido a profundizarse luego de la pandemia. El primero es una baja tasa de ocupación laboral en comparación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se explica principalmente por una menor ocupación juvenil y femenina en relación con esos países. Si lo reflejamos en números, para lograr la tasa de ocupación promedio de la OCDE la ocupación debería aumentar en cerca de 700 mil nuevos puestos de trabajo[28], lo que equivale a un aumento del nivel de ocupación en torno a 8%. En los últimos años se observa también una caída en la tasa de ocupación masculina, que podría tener un componente cíclico producto de los problemas del rubro inmobiliario, que emplea mayoritariamente hombres, aunque es un factor insuficiente para explicar esta caída (Figuras 10 a 14). El segundo problema consiste en que cerca de un 30% de ese ya bajo nivel de ocupados es informal y, por lo tanto, no cuenta con seguridad social (Figura 15).

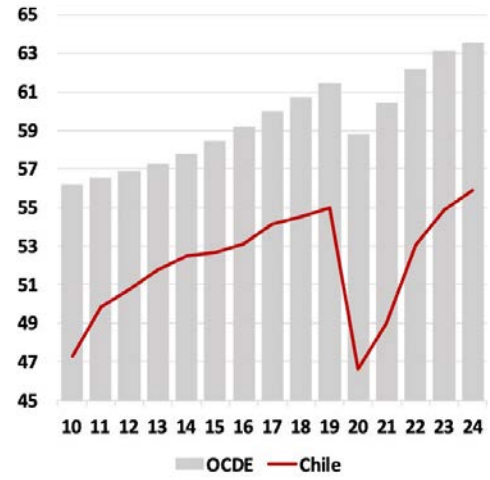
28. Este cálculo corresponde a la diferencia entre la tasa de ocupación de la OCDE y de Chile para la población entre 15 y 64 años. La cifra es menor si se utiliza la población mayor a 15 años sin tope. Se usa ese rango porque muestra el desafío de política pública, que se concentra en mayor empleabilidad de jóvenes y mujeres.

FIGURA 10: Tasa de ocupación masculina (porcentaje)



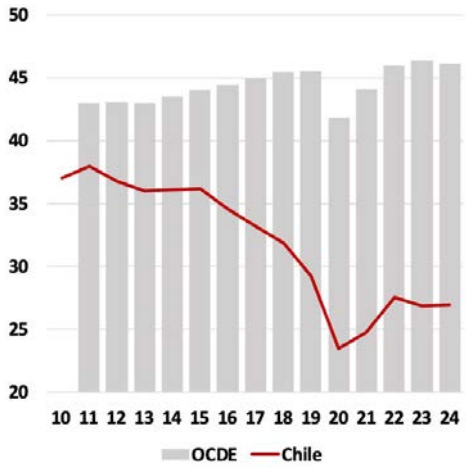
Fuente: OCDE.

FIGURA 11: Tasa de ocupación femenina (porcentaje)



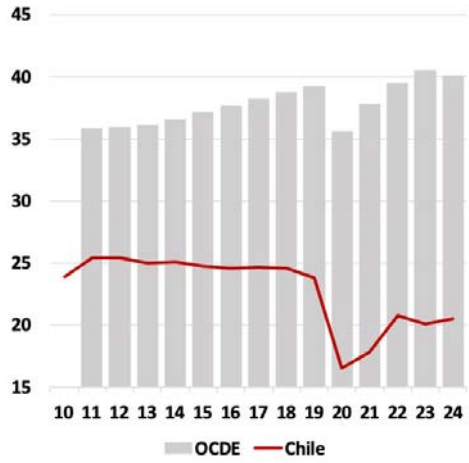
Fuente: OCDE.

FIGURA 12: Tasa de ocupación juvenil masculina (porcentaje)



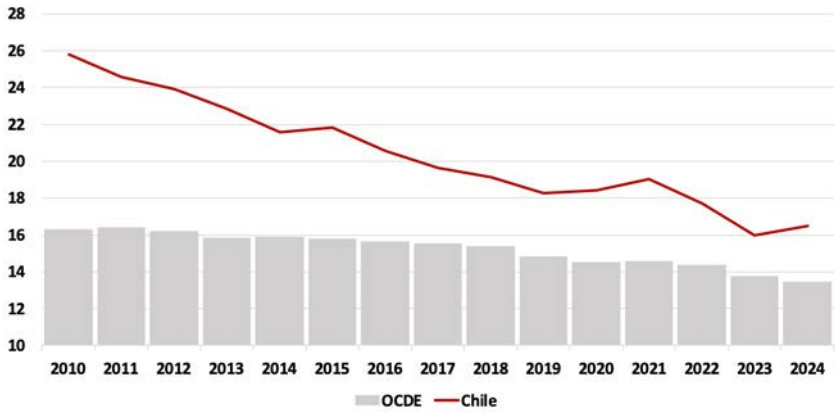
Fuente: OCDE.

FIGURA 13: Tasa de ocupación juvenil femenina (porcentaje)



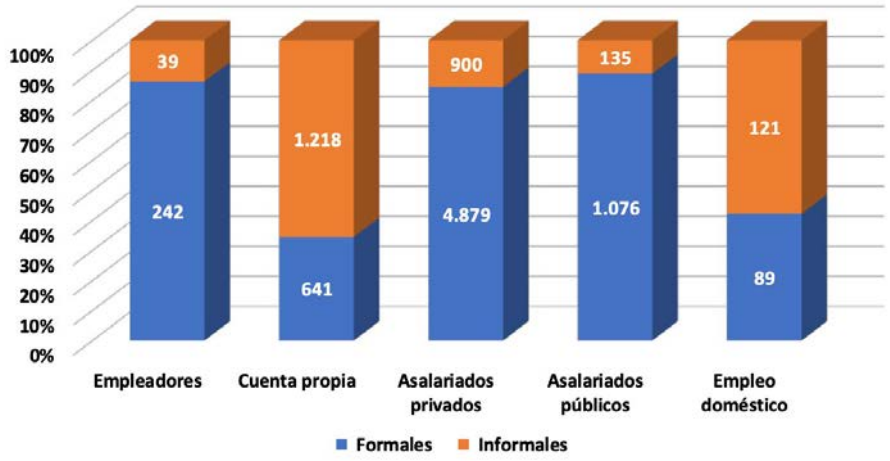
Fuente: OCDE.

FIGURA 14: Brecha de género en tasa de ocupación laboral (porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a OCDE Stats.

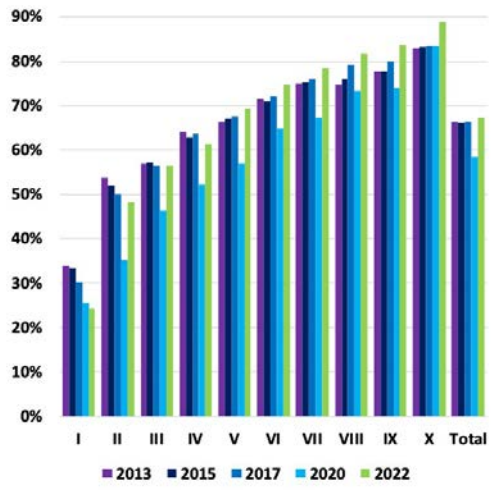
FIGURA 15: Ocupados por categoría de ocupación (miles y porcentaje del total de ocupados)



Nota: datos del trimestre noviembre-enero del 2024.
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

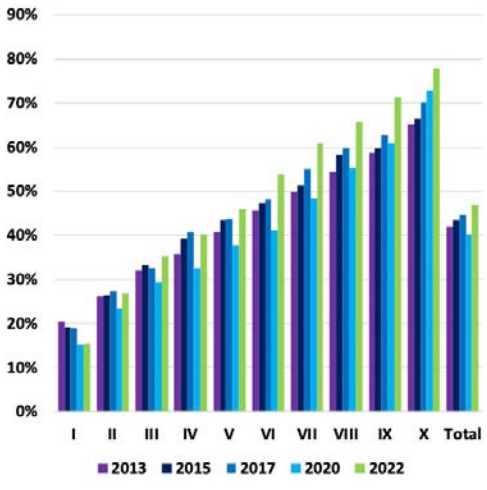
Los problemas de baja ocupación y de informalidad están radicados en los sectores de bajos ingresos. Por el contrario, las tasas de ocupación formal femenina y masculina en los segmentos altos son superiores a las tasas de ocupación promedio de la OCDE. Tenemos entonces, además de baja ocupación y de una tasa de informalidad elevada, un problema de segregación del mercado laboral (Figuras 16 a 20).

FIGURA 16: Tasa de ocupación masculina por decil de ingreso (porcentaje)



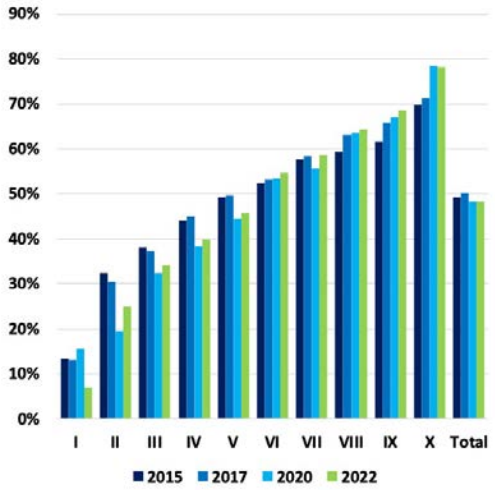
Fuente: elaboración propia en base a CASEN (varios años).

FIGURA 17: Tasa de ocupación masculina por decil de ingreso (porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a CASEN (varios años).

FIGURA 18: Tasa de ocupación masculina formal por decil de ingreso (porcentaje)



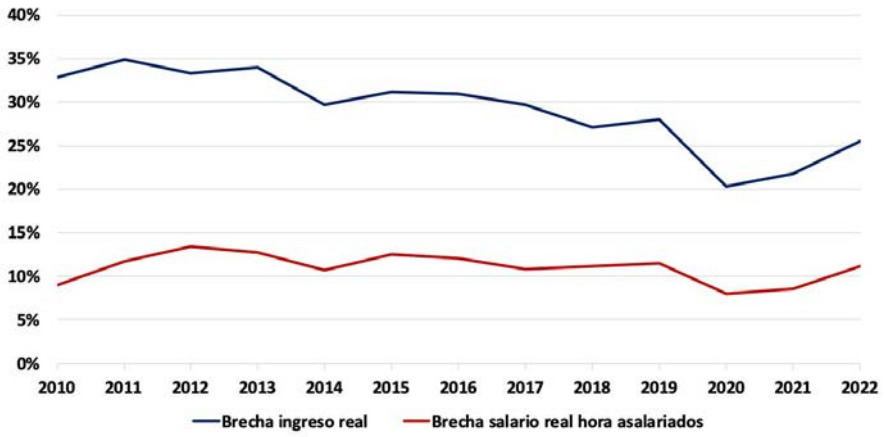
Fuente: elaboración propia en base a CASEN (varios años).

FIGURA 19: Tasa de ocupación femenina formal por decil de ingreso (porcentaje)



Fuente: elaboración propia en base a CASEN (varios años).

FIGURA 20: Brecha de género en ingresos (diferencia porcentual entre el ingreso del hombre y la mujer)

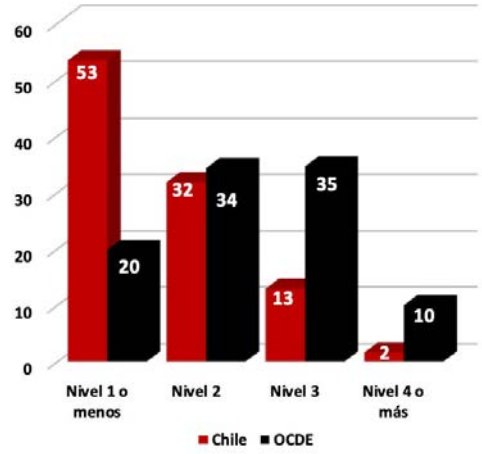


Fuente: Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI). Instituto Nacional de Estadísticas (varios años).

Las causas de estas situaciones provienen, en parte, de restricciones que genera la propia legislación laboral (salario mínimo elevado, altos costos de despido, costo de la seguridad social, costo de la maternidad, entre otros), junto con la baja productividad laboral de los grupos más vulnerables, debido a problemas de la calidad de la educación y la capacitación laboral. Estudios de la OCDE muestran que en Chile cerca del 70% de los adultos tiene un serio problema de analfabetismo funcional[29], que se refleja en habilidades lingüísticas y matemáticas reducidas e insuficientes para un buen desempeño laboral, especialmente frente a un rápido cambio tecnológico sesgado hacia el capital humano calificado (Figuras 21 y 22). Esto lleva a que para los sectores de bajos ingresos la productividad esté por debajo del costo laboral, lo que genera una combinación de desempleo elevado y baja tasa de ocupación formal.

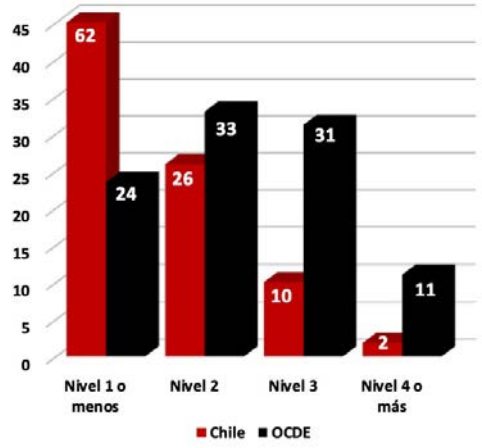
29. Por analfabeta funcional se entiende la incapacidad de un individuo para utilizar su habilidad de lectura, escritura y cálculo de forma eficiente en las situaciones de la vida diaria.

FIGURA 21: Logro en habilidades lectoras en adultos (porcentaje de adultos por nivel de logro)



Fuente:OCDE (2023).

FIGURA 22: Logro en habilidades matemáticas en adultos (porcentaje de adultos por nivel de logro)



Fuente:OCDE (2023).

La experiencia de la OCDE sugiere que los altos costos de despido para los trabajadores permanentes, combinados con una regulación laxa de los contratos temporales, pueden llevar a un mercado laboral dual[30], donde una parte de la fuerza laboral puede quedar atrapada en relaciones laborales inestables, con menores oportunidades de capacitación y progresión en la carrera y mayores riesgos de asumir los costos de las crisis. Los datos para Chile son consistentes con estos postulados.

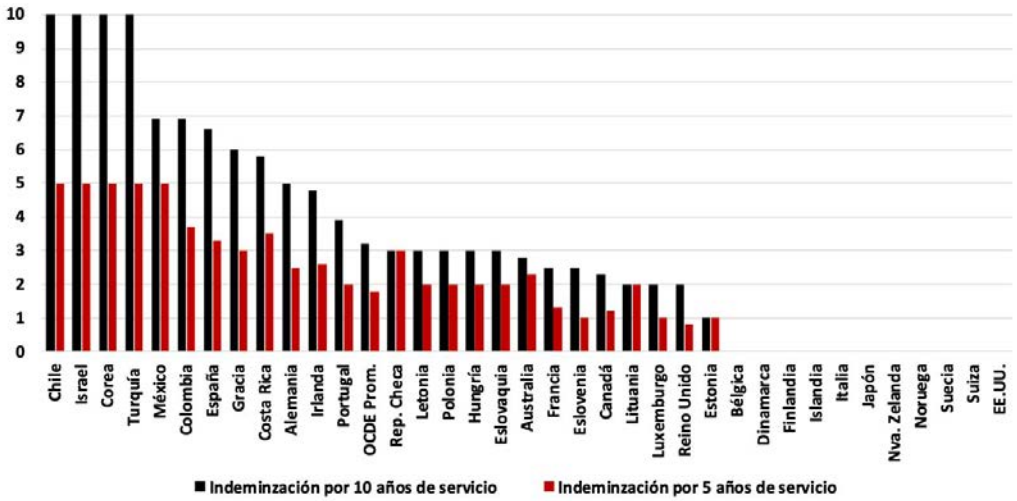
La legislación de indemnización por años de servicio existente en Chile genera efectivamente altos costos de despido. En estos términos se ha planteado el punto en informes de la OCDE[31]: "los trabajadores consideran la indemnización por despido como un derecho adquirido y, por lo tanto, las reformas son políticamente difíciles de implementar. Un paquete de reformas que fortalezca los beneficios por desempleo, mientras se limita la indemnización por despido, debería ser más aceptable para los trabajadores, al tiempo que mejora su protección y les proporciona más oportunidades equitativas para encontrar un trabajo de alta calidad. Si los trabajadores con derecho a ello comienzan a utilizar más el sistema de beneficios por desempleo, en algún momento pueden ser necesarias contribuciones más altas para fortalecer los beneficios, mientras se mantiene la sostenibilidad financiera del sistema. Sin embargo, esto aún podría ser eficiente. La investigación de García, González y Navarro (2009) sugiere que reducir la indemnización por despido mientras se aumentan los impuestos sobre los salarios para financiar una mejor protección por desempleo para los trabajadores despedidos, tendría un impacto positivo en el bienestar en Chile".

En relación con los países de la OCDE, Chile tiene el costo de despido más alto, junto con Israel, Corea del Sur y Turquía. El costo de despido para un trabajador con diez años de antigüedad en Chile es de 10 remuneraciones mensuales, mientras el promedio de la OCDE es de 3,2. Para el caso de un trabajador con 5 años de antigüedad el costo de despido en Chile es de 5 remuneraciones mensuales, comparado con un promedio de la OCDE de 1,9 (Figura 23).

Contrario al objetivo de una legislación que busca dificultar el despido, el elevado costo de este genera una mayor rotación laboral, que implica también un menor crecimiento de la productividad. Esta alta tasa de rotación laboral se ve reflejada

30. Blanchard y Landier (2002), Dolado et al., (2002) y OCDE (2004).
31. OECD (2015).

FIGURA 23: Costo de despido de trabajadores por antigüedad (número de remuneraciones mensuales)



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE.

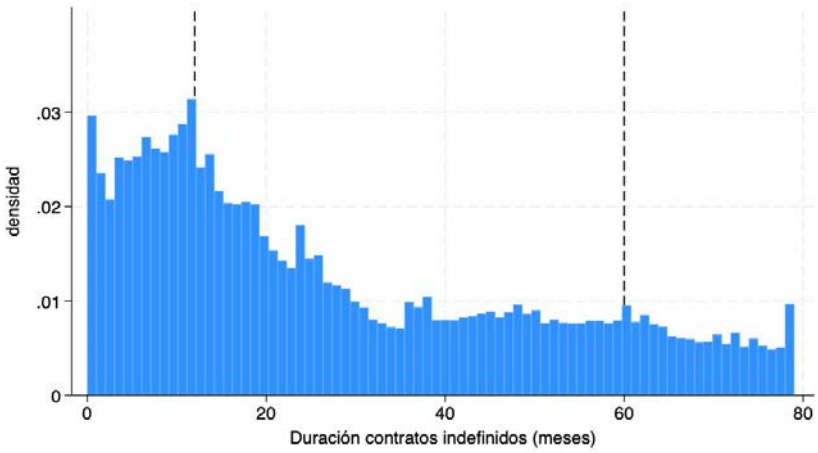
en el elevado porcentaje de contrataciones formales que duran menos de un año (lo que evita los costos asociados al despido), dificultando los aumentos de productividad producto de la experiencia que se adquiere en un mismo puesto de trabajo. En efecto, analizando la base de datos del Seguro de Cesantía, cerca del 40% de los ocupados está en una relación laboral inferior a un año. Por su parte, de los contratos terminados, 21% duró menos de un año y casi un 60% duró entre 13 y 60 meses. Como dijimos, esta alta rotación laboral afecta la productividad y, por ende, el crecimiento salarial (Tabla 2 y Figura 24).

TABLA 2: Rotación laboral

Categoría (meses)	Distribución Relaciones laborales (todas)	Distribución Relaciones laborales terminadas	Duración media relaciones terminadas (meses)	Porcentaje despidos por necesidades empresa (dentro de categoría)	Distribución relaciones laborales terminadas por necesidades empresa (meses)	Duración media relaciones terminadas por necesidades empresa (meses)
Hasta 12	39,1%	21,2%	7	31,8%	16,8%	8
De 13 a 60	42,5%	56,9%	30	47,8%	62,0%	30
Más de 60	18,3%	21,9%	103	48,4%	21,3%	102
Total/media	**100,0%**	**100,0%**	**41**	**44,6%**	**100,0%**	**42**

Fuente: elaboración propia con datos del Seguro de Cesantía.

FIGURA 24: Distribución de la duración de contratos indefinidos (meses)



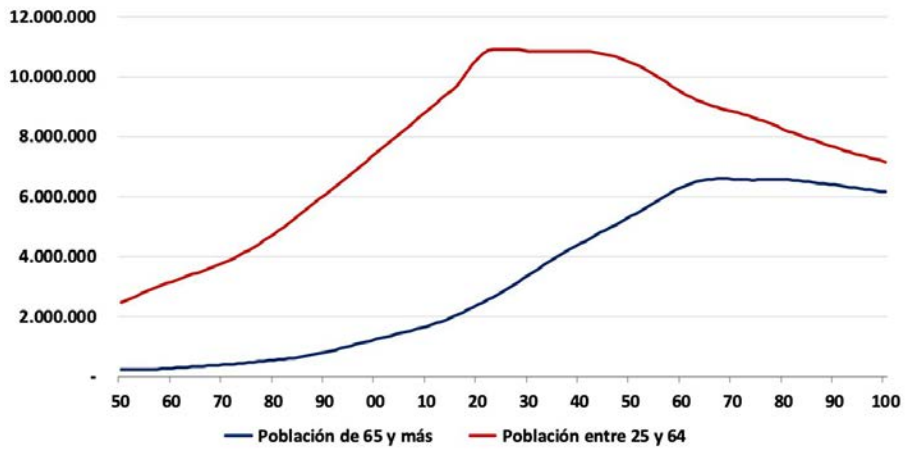
Fuente: elaboración propia con datos del Seguro de Cesantía Enero-Marzo de 2023.

Un salario mínimo por sobre el nivel de equilibrio puede ser también una causa de mayor informalidad y desempleo en los sectores de menor calificación. De acuerdo con las cifras de la OCDE, en 2023 el salario mínimo en Chile representaba el 70,1% de la mediana salarial de los empleos de jornada total, nivel sólo superado por Colombia y Costa Rica, y algo mayor a la cifra de México. Para los países de menor ingreso de Europa, más similares al nuestro, el salario mínimo equivale al 51% de la mediana salarial. Esta comparación muestra que el costo de la mano de obra de baja calificación en Chile es alto en relación con la productividad, que evoluciona más o menos en línea con la mediana salarial. Este problema se ve exacerbado con el aumento del salario mínimo decretado en 2024, de casi 6% en términos reales como promedio anual.

Resolver estos problemas estructurales requiere una combinación de reducción de los costos del empleo formal junto con un aumento de la productividad, esto último vinculado a la política de capacitación.

Por otra parte, a los problemas anteriores se suma el envejecimiento poblacional que, si bien es parte de una tendencia global, se está dando en forma más acentuada en Chile. Esta situación genera grandes desafíos de política pública en salud, seguridad social y también en materia laboral, de prolongación de la vida activa y de adaptación de las empresas para dar oportunidades de trabajo a personas mayores (Figura 25).

FIGURA 25: Estimaciones poblacionales para Chile (número de personas)



Fuente: elaboración propia en base al Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL.

III. Propuestas de Política Pública

1. Modificación a la política de Indemnizaciones por Años de Servicio (IAS)

Chile tiene una legislación en esta materia que es reconocidamente restrictiva y que es causa probable de tres de los problemas diagnosticados previamente: (i) la alta rotación laboral, vinculada a la escasa duración de gran parte de las relaciones laborales, que a su vez daña la productividad; (ii) los incentivos anti productividad que genera en trabajadores que buscan ser despedidos; y (iii) la informalidad. Modificar esta política apunta a resolver, al menos en parte, los tres principales problemas del mercado laboral.

Adicionalmente, la legislación laboral no sólo establece el derecho a indemnización en caso de despido, sino que además impide que el empleador cambie las funciones de un trabajador dentro de la empresa, ya que esto produce una modificación del contrato laboral, generándose derecho a indemnización en la misma forma que un despido. Esto es así aun cuando se mantengan las remuneraciones, lo que genera una fuerte rigidez dentro de las empresas, que se hace más compleja frente a la velocidad del cambio tecnológico, dañando también el aumento de la productividad.

En esta materia la legislación internacional es diversa. En los países desarrollados la capacidad de un empleador para cambiar las funciones de un trabajador sin que esto se considere despido varía según las leyes locales y el contrato laboral. Mientras el cambio sea razonable y no afecte las condiciones salariales o los derechos contractuales, es generalmente permitido. Sin embargo, cambios sustanciales y no consensuados podrían dar lugar a reclamaciones o a indemnizaciones. Parece razonable que nuestra legislación laboral pudiera moverse en esa dirección y que sólo cuando el cambio de funciones implique una degradación significativa y/o afecte negativamente las condiciones laborales o salariales se genere el derecho a cobrar la indemnización.

Por otra parte, no sólo se restringen los cambios de funciones. Las indemnizaciones pasan a ser también una restricción para la prolongación de la vida activa, ya que dificultan un cambio en las condiciones contractuales que se hagan cargo de condiciones laborales que se puedan ir adecuando a la edad del trabajador, tanto en sus capacidades, como en sus preferencias. Si un empleador debe pagar el costo de la indemnización frente a la necesidad de cambiar las funciones de un trabajador adulto mayor, es probable que opte simplemente por su desvinculación definitiva. Este puede ser un subóptimo tanto para el trabajador, como para el empleador, siendo mejor para ambos un acuerdo de menor remuneración junto con un trabajo de menores exigencias, sin que se genere la obligación por parte del empleador de despedir e indemnizar.

En la actualidad, según datos de cotizaciones de la Superintendencia de Pensiones, en junio de 2024 hubo 5.565.049 cotizaciones al seguro de cesantía, de las cuales un 68% aproximadamente correspondieron a contratos indefinidos. De acuerdo con los datos históricos, cerca del 48% terminarán por la causal “necesidades de la empresa”, dejando un poco más de 1,8 millones de relaciones laborales con derecho a IAS. En un mercado laboral con un poco más de 9,2 millones de empleados totales (INE) esto implica una cobertura en torno al 19,7% de todos los empleos desde que se crean hasta que terminan.

Se han planteado algunos cambios al sistema actual como reducir el tope de la IAS a 5 años y a todo evento[32]. Sin embargo, al aumentar la base de cobertura y el alto porcentaje de relaciones laborales que duran 5 años o menos (cerca al 80%), el costo laboral podría terminar aumentando[33].

Proponemos una modificación de la IAS consistente en el reemplazo de esta política por una cotización adicional por parte del empleador a una cuenta del Seguro de Cesantía para contratos indefinidos (similar al sistema de trabajador de casa particular). Esta cotización adicional podría estar en torno al 1,8% de la remuneración mensual con un tope de 10 años de cotización por parte del empleador[34]. Así, la contribución total del empleador a la cuenta individual del trabajador subiría del actual 1,6 a 3,4%. La cotización del propio trabajador seguiría en 0,6%, con lo que el ahorro total en la cuenta quedaría

32. Agosín et al. (2017).
33. Los despidos por necesidades de la empresa en 2023 fueron 459.870 y aquellos de mutuo acuerdo o por renuncia del trabajador sumaron 199.240. Si el concepto “a todo evento” solo abarca estas 3 causales, la base anual de trabajadores afectos a un nuevo sistema aumentaría en 43%.
34. Podría acortarse el plazo de esta cotización adicional, pero el porcentaje del salario de dicha cotización tendría que ser mayor pudiendo provocar efectos de liquidez en empresa pequeñas.

en 4%. A una tasa de rentabilidad de 3% anual, los montos acumulados se acercarían, por arriba, a los promedios de la OCDE (2 sueldos mensuales para un trabajador con 5 años de antigüedad y 4,9 sueldos mensuales para uno con 10 años).

Es importante notar la carga total de cotizaciones a cargo del empleador en los distintos seguros: al Seguro de Cesantía, al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Actualmente dicha carga oscila entre 4,68 y 8,08% de la remuneración del trabajador. Además, debe considerarse la cotización adicional de 7% planteada en la reforma de pensiones que elevará la contribución del empleador considerablemente. Luego, un 1,8% adicional es razonable y logra esta "indemnización a todo evento" a través del Seguro de Cesantía con montos superiores al promedio de los países de la OCDE.

El análisis en base a los datos del Seguro de Cesantía muestra que el costo de las IAS a nivel agregado es más o menos equivalente al de la cotización adicional de 1,8%, pero evitando los incentivos contraproducentes que generan las IAS, tanto en las decisiones de los trabajadores, como de los empleadores. Como resultado esperado, debería registrarse una disminución de relaciones laborales de corta duración, junto con un aumento en la disposición de los trabajadores a buscar mejores alternativas laborales, sin la necesidad de "buscar ser despedidos", lo que sin duda daña la productividad de la empresa. Se evitaría también que empresas con mayores restricciones de liquidez y necesidad de reducir la planilla opten por desvincular a los trabajadores "más baratos", en vez de a los menos productivos[35]. Un beneficio adicional es el mejor resguardo de los ingresos de los trabajadores en aquellos casos donde la pérdida de empleo coincide con la quiebra de empresas con pocos activos liquidables. Por último, y lo más importante, esta política favorecería la contratación formal, al disminuir los costos laborales esperados. Esto debido a que la incidencia de la cotización adicional de 1,8% recaería en mayor medida en los salarios para las nuevas contrataciones.

Lo anterior hace relevante definir una transición para esta política, de tal manera de hacerla políticamente viable. Se debería implementar en la misma forma en que se estableció el actual Seguro de Cesantía, es decir, obligatorio para las nuevas relaciones laborales y optativo para las existentes.

Para las empresas de mayor tamaño, esta medida no debería representar un costo significativo en el caso de que sus trabajadores opten por este nuevo sistema, ya que en general realizan provisiones por indemnizaciones, y la eventualidad de pagarlas es efectivamente parte de sus costos laborales esperados. Esto último también es cierto para las de menor tamaño, aunque la cotización adicional les significa un costo que no tienen en general provisionado. En este caso, se podría establecer algún mecanismo de gradualidad para no afectar los costos laborales de estas empresas de menor tamaño.

Una referencia relevante para nuestra propuesta es el caso austriaco. Hasta 2003, Austria contaba con un sistema de IAS que, al igual que en Chile, involucraba pagos crecientes basados en los años de antigüedad del trabajador desvinculado. Por ejemplo, el costo de despido para un trabajador con 10 años de antigüedad era de 4 meses de sueldo bruto y para un trabajador con 25 o más años ese costo llegaba a 12 sueldos bruto. En 2003, dicho país reemplazó el sistema de IAS por una cotización mensual con cargo al empleador del 1,53% del sueldo bruto del trabajador. Estos aportes se depositan en cuentas individuales y son de propiedad del empleado. Esta reforma demostró ser políticamente viable y generó resultados positivos en términos de mayor movilidad laboral, una reducción significativa de litigios asociados a despidos y una asignación más eficiente de la fuerza laboral (Hofer, Schuh y Walch, 2011).

2. Política de capacitación laboral

Esta política apunta a mejorar la productividad laboral de los grupos de menor calificación, de tal forma de aumentar su tasa de ocupación formal, fomentando de esta forma no sólo mejores condiciones de ingreso para esos grupos, sino también contribuyendo al crecimiento económico. Ha sido analizada por organismos como la OCDE y la Comisión Larrañaga[36]. Resumimos alguno de los hallazgos y recomendaciones principales que suscribimos.

35. Trabajadores que llevan muchos años dentro de una empresa tienen menores incentivos a ser más productivos, ya que saben que su desvinculación genera un costo importante para el empleador.
36. PNUD (2011).

El informe de la Comisión destaca tres grandes deficiencias del sistema de capacitación en Chile: (i) la equidad en la asignación de recursos; (ii) la eficiencia en el logro de los objetivos; y (iii) la efectividad en los resultados alcanzados.

Desde el punto de vista de la equidad, el sistema actual es altamente regresivo. Aproximadamente el 80% de los recursos públicos destinados a capacitación provienen de la franquicia tributaria, un mecanismo que beneficia en su mayoría a trabajadores de grandes empresas, que ya tienen altos niveles de escolaridad y salarios superiores. Sin embargo, este esquema excluye a una gran parte de la población vulnerable, como los jóvenes de bajos ingresos o aquellos con baja formación. En 2009, solo el 3% de los jóvenes vulnerables (alrededor de 12.000 personas) accedió a programas de capacitación, frente a una población potencial objetivo de más de 440.000 jóvenes que no estudiaban ni trabajaban.

En términos de eficiencia, se observa que los recursos se destinan en mayor medida a trabajadores que ya poseen habilidades avanzadas, lo cual limita la capacidad de cerrar brechas de competencias entre los grupos más vulnerables. Los programas dirigidos a estos últimos, financiados por el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), son insuficientes y tienen una cobertura mínima. Por ejemplo, el Programa Especial de Jóvenes ha sido uno de los pocos que ha mostrado resultados positivos, gracias a la duración extendida de los cursos y la vinculación con las necesidades de las empresas. Sin embargo, otros programas, como el Jóvenes Bicentenario, han tenido bajas tasas de graduación y un impacto limitado debido a problemas de gestión y falta de especialización de los oferentes.

En cuanto a la efectividad, los análisis indican que la franquicia tributaria no ha tenido un impacto significativo en la mejora de los ingresos laborales ni en la empleabilidad de los trabajadores que participaron en cursos financiados por este instrumento. Además, existen dudas sobre si este mecanismo ha logrado mejorar la productividad de las empresas. Una de las críticas fundamentales es la proliferación de cursos de corta duración y baja calidad que no generan un impacto real en la productividad o las condiciones laborales de los beneficiarios. Esto se debe, en parte, a la heterogeneidad en la calidad de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), que varían mucho en su capacidad para ofrecer formación de calidad, y a la falta de fiscalización efectiva por parte del SENCE.

Las reformas propuestas incluyen reorientar el foco del sistema hacia la mejora de la empleabilidad de las personas, con un énfasis particular en los grupos vulnerables, como los jóvenes y las mujeres de bajos ingresos. Además, se sugiere revisar y reformar la franquicia tributaria, que actualmente beneficia desproporcionadamente a los trabajadores de mayores ingresos. La Comisión también propone fortalecer los mecanismos de evaluación y certificación de competencias laborales, mejorar la supervisión del SENCE y consolidar un sistema más integrado y coherente que responda a las necesidades de la fuerza laboral actual y futura. Se sugiere, además, separar las políticas de fomento productivo de las de capacitación laboral.

En marzo del 2019 se presentó un proyecto de ley que buscaba modernizar el sistema de capacitación[37], que finalmente no prosperó. Entre sus principales propuestas destacaba la articulación con la educación superior, permitiendo financiar a través de la franquicia tributaria cursos conducentes a títulos de nivel técnico superior en centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades acreditadas. Esta medida buscaba crear puentes entre la capacitación laboral y la educación formal, permitiendo que los trabajadores pudieran avanzar en sus trayectorias formativas hacia la obtención de títulos técnicos mientras se capacitaban. El proyecto también proponía otras modificaciones como un valor hora diferenciado, representando un primer intento por abordar las deficiencias identificadas en el sistema.

3. Política de sala cuna

Esta política apunta a reducir los costos de contratación de mujeres, especialmente de bajos ingresos y, de esta forma, reducir las brechas de género, tanto en términos de ocupación, como de ingresos.

La modificación del artículo del derecho a sala cuna lleva más de una década en la agenda de los distintos gobiernos y se ha ido avanzando en un consenso, cuyo punto central es dar este beneficio a todas las trabajadoras formales (y más adelante también a los trabajadores).

37. Boletín 12.487-05, de marzo del 2019.

El financiamiento provendría de una cotización de 0,1% de los ingresos imponibles de los trabajadores, con cargo a los empleadores, y contaría también con financiamiento estatal. Este fondo pagaría al establecimiento elegido por la madre (o padre) un monto que se plantea en 4,11 UTM.

Un tema importante en materia de sala cuna es que se debe compatibilizar el impacto laboral de la política con el efecto en el desarrollo de las capacidades cognitivas de los menores, ya que pueden entrar en conflicto. Desde el punto de vista laboral, se busca favorecer la empleabilidad de la mujer, aunque sin encarecer en demasía los costos laborales, dañando los incentivos al empleo formal. Esto lleva a establecer una cotización moderada. Sin embargo, el monto de 4,11 UTM es insuficiente para asegurar cuidados de la calidad necesaria. Podría ser necesario entonces permitir el copago por parte de los padres, junto con establecer un subsidio estatal para financiar este copago para padres de menores ingresos.

Aunque aún existen algunas diferencias, se ha ido avanzando en un acuerdo, lo que permitiría resolver un tema urgente con el objetivo de lograr mayor participación laboral femenina. Se busca además que se cumpla un objetivo no sólo de política laboral, sino también educacional, procurando que las salas cunas sean más que guarderías y consideren aspectos de estimulación y desarrollo de los niños, ya que los primeros años de vida son fundamentales en las habilidades cognitivas y socioemocionales.

4. Subsidios a la formalidad laboral: revisión del Subsidio al Empleo Joven (SEJ) y del Bono al Trabajo de la Mujer (BTM)

El SEJ fue creado en 2009 con el objetivo de incentivar el empleo formal de jóvenes entre 18 y 24 años del 40% más vulnerable de la población según Registro Social de Hogares. Los beneficiados deben tener un ingreso mensual bruto inferior a $662.348[38] y estar al día con sus cotizaciones previsionales. El SEJ subsidia mensualmente hasta el 20% del salario para los trabajadores y hasta el 10% del monto pagado por el empleador, en un diseño similar al *Earned Income Tax Credit* (EITC)[39]. Aunque el proceso de postulación es relativamente sencillo a través de una plataforma online, Bravo y Rau (2015) muestran que, si bien el SEJ tuvo un efecto en el empleo formal en los primeros meses desde su creación, este es nulo a partir del primer año.

El BTM se creó con un diseño similar al SEJ, pero dirigido a mujeres trabajadoras entre 25 y 59 años del 40% más vulnerable según Registro Social de Hogares. Aguilera et al. (2024) demuestran que el BTM tampoco ha tenido impacto significativo en el empleo formal, debido principalmente a una tasa de postulación reducida y un bajo conocimiento del programa.

Por lo tanto, estos subsidios no promueven significativamente la ocupación formal y funcionan principalmente como transferencia de ingreso a grupos vulnerables. La recomendación es que estos subsidios sean eliminados para crear un impuesto negativo al ingreso, vinculado al trabajo formal[40].

5. Institucionalidad pro formalidad

Tanto la modificación de las IAS, como la reformulación de los subsidios a la formalidad deberían permitir reducir la informalidad estructural del mercado laboral y los pequeños negocios en Chile. Sin embargo, parece necesario también establecer un organismo estatal responsable de este tema que debería ser dependiente del Ministerio de Economía. En el informe "Informalidad Laboral: Propuestas para un Futuro Mejor"[41] se planteaba una propuesta en esta línea para reducir la informalidad, especialmente frente al crecimiento del comercio informal, tanto en espacios físicos, como en plataformas digitales.

38. Monto para 2025.
39. El EITC solo beneficia a las personas que trabajan. Los trabajadores reciben un crédito equivalente a un porcentaje de sus ingresos hasta un límite máximo. Una vez que el crédito alcanza su límite máximo, se mantiene estable hasta que los ingresos alcanzan el punto de eliminación gradual. Posteriormente, disminuye con cada dólar adicional de ingresos hasta que no hay crédito disponible.
40. El Capítulo VI "Política social" aborda con más detalle una propuesta de Impuesto Negativo al Ingreso para trabajadores formales.
41. Elaborado por la CPC, AAFP y ASECH (2024).

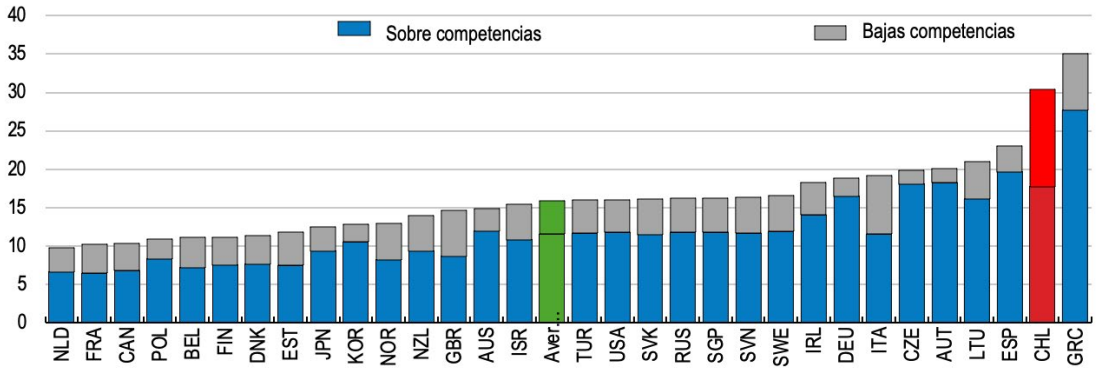
6. Chile Valora (certificación de competencias)

La certificación de competencias constituye una política pública necesaria para lograr aumentos de productividad laboral, que se producen cuando los trabajadores están apropiadamente calificados para el trabajo que desempeñan. Chile muestra resultados deficientes en esta materia en comparación con los países de la OCDE, con porcentajes elevados de ocupados sub o sobre calificados (Figuras 26 y 27).

Chile Valora, también conocido como el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, fue creado en 2010 a través de la Ley 20.267. Su misión es reconocer formalmente las competencias laborales de los trabajadores, independientemente de cómo las hayan adquirido, y promover la capacitación laboral basada en el marco de competencias certificado por el Estado. Sin embargo, su desempeño, al menos en términos de cobertura, parece bastante deficiente.

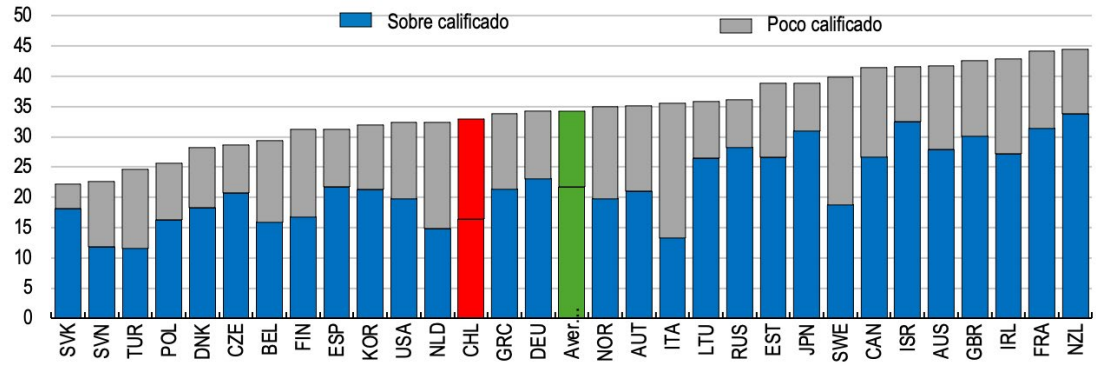
Con datos hasta 2021, el número de trabajadores certificados es bastante reducido, inferior al 0,2% de los trabajadores para ese año. Parece evidente la necesidad de reforzar esta función si se busca que tenga algún impacto (Figura 28).

FIGURA 26: Desajuste de competencias en países de la OCDE (porcentaje de la población adulta)



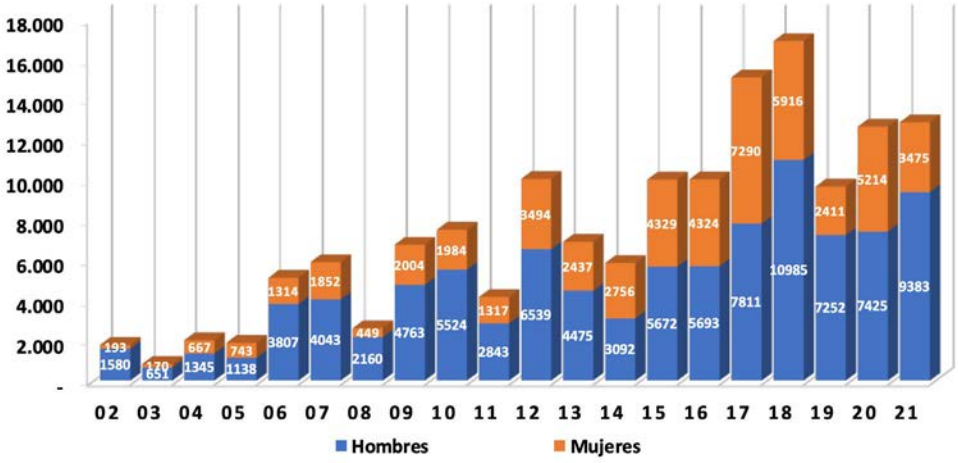
Fuente: OCDE (2018).

FIGURA 27: Desajuste de calificaciones en países de la OCDE (porcentaje de la población adulta)



Fuente: OCDE (2018).

FIGURA 28: Certificaciones otorgadas (número)



Fuente: Chile Valora.

Se propone robustecer institucionalmente el sistema a través de la creación de una Agencia Público-Privada que reúna las funciones de evaluación, capacitación y certificación. Esta Agencia debería heredar el espíritu de Chile Valora, pero potenciando su labor para asegurar evaluaciones de las competencias de los trabajadores y certificaciones altamente creíbles. Al mismo tiempo debería gestionar el FONCAP definiendo un conjunto de programas bien diseñados que deben ser evaluados en su efectividad y eficiencia, y con una orientación clara a elevar la productividad de aquellos trabajadores más vulnerables. Tiene que existir un foco especial en los jóvenes que han decidido no cursar estudios superiores y que están teniendo dificultades para insertarse en el mercado laboral. Programas bien articulados para estos grupos suelen tener una alta rentabilidad social.

Una Agencia de estas características, si es robusta, tiene la posibilidad de evitar la captura por parte de grupos de interés, lo cual es frecuente en el sistema actual de capacitación. Podría, además, influir con más ascendencia en el carácter de la oferta a propósito de la evaluación de las competencias que va generando, promoviendo aquellos programas que desarrollen capacitaciones más generales que permitan a los trabajadores adaptarse a los cambios que están ocurriendo a través de una mayor capacidad de aprendizaje.

Al mismo tiempo, se podría llevar adelante de manera más sólida el marco nacional de cualificaciones, que en la actualidad parece débilmente estructurado y sin un “dueño” claro.

Capítulo III. Educación

I. Introducción

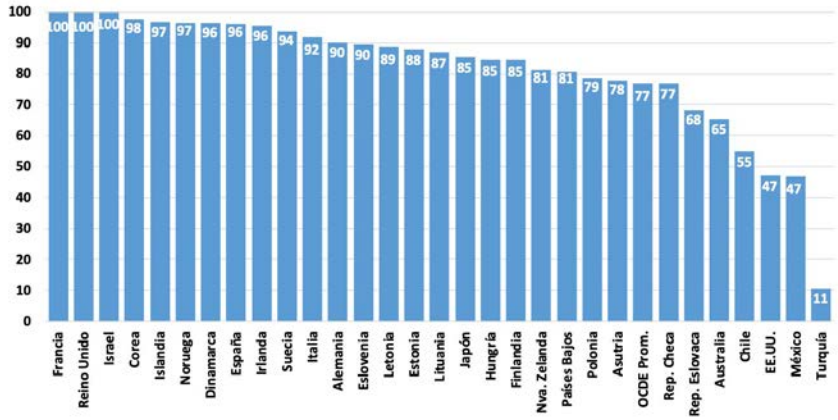
La importancia de la educación de la población para el crecimiento económico está cada vez mejor documentada. Originalmente el énfasis estuvo en el nivel educacional alcanzado[42], pero cada vez se entiende mejor que el capital humano es una función que, además de depender de ese indicador, está influido por su calidad, el estatus cultural y socioeconómico de las familias, las destrezas "innatas" y la realidad de salud u otras variables que puedan afectar dicho capital.

La medición de esta relación entre crecimiento económico y capital humano se fortaleció a partir de la disponibilidad de nueva información (PISA, TIMSS, PIRLS, PIAAC)[43] que permitió construir bases de datos con medidas de calidad, en particular, habilidades y competencias que han demostrado ser confiables. Entre los estudios que han aprovechado estos datos se encuentra Hanushek y Woessman (2015a), quienes contrastaron el aporte de estas mediciones con las investigaciones tradicionales que solo incluían años de escolaridad, las que sólo permitían explicar en torno a un cuarto de las diferencias en las tasas de crecimiento económico. Una vez que se agregan medidas de habilidades, que llaman capital de conocimiento, concluyen que hasta tres cuartas partes de las diferencias en las tasas de crecimiento podrían explicarse por esta variable.

Teniendo a la vista ese estudio inicial, ambos autores (2015b) realizan un análisis proyectivo para la OCDE del efecto que tendría para los distintos países un mejor desempeño en las pruebas PISA. En el caso de Chile estiman que, de subir en 25 puntos el promedio en la prueba PISA, el país podría tener un impacto de crecimiento anual en el largo plazo de 0,46

42. Barro (1991) y Mankiw et. al. (1992).
43. PISA (Programme for International Student Assessment) es una prueba estandarizada, realizada por la OCDE, que evalúa las competencias de los estudiantes de 15 años. TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) es una prueba desarrollada por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, que evalúa los logros de aprendizaje de estudiantes de 4° y 8° básico en las áreas de Matemática y Ciencias Naturales. PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) es una prueba desarrollada por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, que busca recoger información a partir de los logros de estudiantes de 4° básico respecto a la comprensión de textos literarios e informativos. PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) es una prueba realizada por la OCDE que mide las competencias de los adultos en lectura, matemáticas y resolución de problemas.

FIGURA 29: Cobertura en educación inicial: 3 años (dato más reciente, porcentaje)



Fuentes: National Center for Education Statistics (para Estados Unidos) y OCDE.

puntos porcentuales. Beyer y Gallego (2014), utilizando una metodología algo distinta, estiman que el efecto del capital humano es mayor mientras más cerca se encuentra el país de la frontera tecnológica de producción (la situación en la que se encuentra actualmente nuestro país). Subir las competencias de nuestra fuerza de trabajo a los niveles promedio de la OECD podría elevar hasta en 0,8 puntos porcentuales el crecimiento anual. El vínculo es principalmente a través de la Productividad Total de Factores (PTF), en línea con las teorías de crecimiento endógeno. Por supuesto, las reformas que apunten a mejorar la educación de niños y jóvenes impactarán gradualmente en el crecimiento económico. Por ello, deben ser combinadas con otras que involucren efectos sobre las habilidades de la fuerza de trabajo actual.

II. Diagnóstico

1. Baja cobertura en el nivel inicial

Chile lidera en educación en Latinoamérica, destacando en logros y cobertura. Su tasa de graduación secundaria es alta (93,4% versus 82,5% en la OCDE). La matrícula en educación superior creció de 246 mil en 1992 a 1,27 millones en 2024, aumentando la población con estudios terciarios completos del 8,9% en 1990 a 33% en 2022. La brecha con la OCDE en jóvenes de 25-34 años es de sólo 7 puntos. Aunque se debate si la cobertura terciaria es excesiva, los retornos a la educación superior siguen siendo altos, indicando que la demanda por capital humano creció a ritmos similares a la oferta.

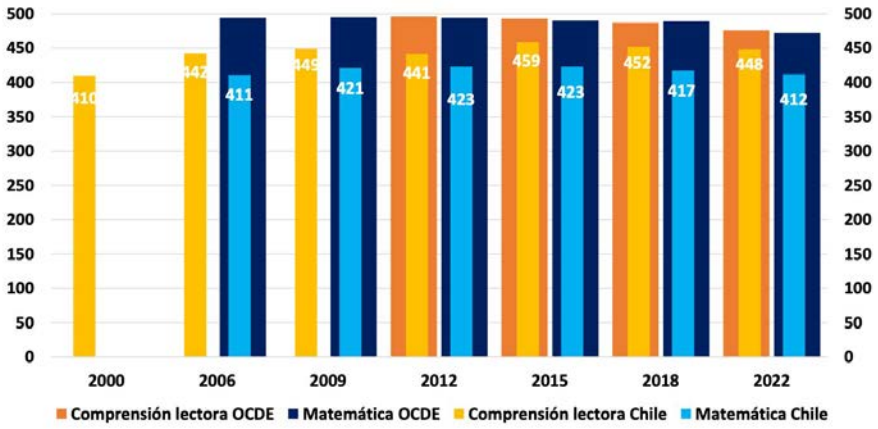
Sin embargo, como muestra la Figura 29, la educación inicial es un punto débil: Chile tiene una baja cobertura a los 3 años (55% versus 77,1% en la OCDE). Esta etapa es crucial para el desarrollo cerebral, especialmente en entornos vulnerables, donde influye en el desarrollo socioemocional y cognitivo. La Encuesta Longitudinal de Primera Infancia[44] (ELPI) muestra brechas significativas según el nivel socioeconómico, evidentes desde los 18 meses. Corregir este déficit en primera infancia tendría un alto retorno social.

2. Indicadores de calidad de la educación deficientes a nivel escolar y terciario / bajo nivel de habilidades de los adultos

Chile enfrenta una significativa brecha de habilidades en sus estudiantes en comparación con países avanzados. En la última prueba PISA, la diferencia con el promedio OCDE es de 0,6 desviaciones estándar en matemáticas, 0,28 en

44. Del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social.

FIGURA 30: Prueba PISA (puntaje)



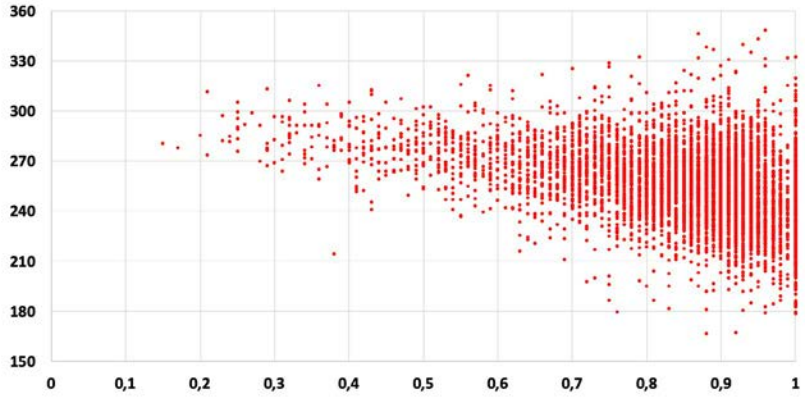
Fuente: OECD Data Explorer.

comprensión lectora y 0,41 en ciencias. Hasta 2015, las mejoras en PISA indicaban una reducción de esta brecha, pero posteriormente se produjo un estancamiento e incluso retroceso (Figura 30). Tendencias similares se observan en pruebas como TIMSS y SIMCE[45].

El SIMCE muestra una correlación negativa con el Índice de Vulnerabilidad Escolar (Figura 31), lo cual es esperado, pero sorprende la alta variabilidad en el desempeño entre establecimientos con similar vulnerabilidad. Esto indica deficiencias en el sistema educativo, ya que los mejores sistemas logran reducir estas brechas. Inicialmente, la publicación de resultados del SIMCE y su vinculación con incentivos ayudó a mejorar el desempeño, pero regulaciones posteriores diluyeron estos incentivos, afectando la discusión sobre resultados y desviando el foco de la educación hacia aspectos administrativos. Es clave recuperar un marco institucional enfocado en logros educativos.

El impacto de las habilidades en el crecimiento económico depende del nivel de la fuerza laboral actual. Según PIAAC

FIGURA 31: Índice de Vulnerabilidad Escolar en básica y resultados Prueba SIMCE 4° básico por establecimiento en 2018 (puntaje, porcentaje)



Nota: el índice de Vulnerabilidad Escolar considerando el porcentaje de estudiantes considerados vulnerables en comparación con el total de matriculados.
Fuente: elaboración propia a partir de base de datos SIMCE 4° básico reportado por la Agencia de Calidad de la Educación e Índice de Vulnerabilidad informado por JUNAEB para educación básica.

45. SIMCE es el sistema de evaluación que la Agencia de Calidad de la Educación utiliza para evaluar los resultados de aprendizaje de los establecimientos, evaluando el logro de los contenidos y habilidades del currículo vigente, en diferentes asignaturas o áreas de aprendizaje.

TABLA 3: Niveles de competencia en PIAAC (distribución de la población de 16 a 64 años)

	Nivel 1 o menos	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4 o más	Total
Lectora					
Promedio OCDE	19,8	34,3	34,6	10,0	100,0
Chile	53,4	31,8	12,9	1,6	100,0
México	50,6	37,1	10,9	0,8	100,0
Perú	70,2	23,0	5,6	0,5	100,0
Ecuador	71,2	23,1	4,9	0,3	100,0
Matemática					
Promedio OCDE	23,5	33,0	31,2	11,0	100,0
Chile	61,9	25,9	10,0	1,8	100,0
México	60,1	30,5	8,2	0,7	100,0
Perú	74,8	18,9	4,9	0,7	100,0
Ecuador	76,8	19,2	3,3	0,3	100,0

Fuente: OECD (2023).

TABLA 4: Alfabetización matemática en PIAAC

	OCDE	Chile	Diferencia	Veces D. Est.
Total 16-65 años	264	206	58	1,04
55 y más	249	173	76	1,37
25-34 años	276	222	54	0,98
Secundaria Superior	264	213	52	0,93
Profesional (5B)	280	236	44	0,79
Universitaria (5A)	295	267	27	0,49

Fuente: elaboración propia en base a datos PIAAC.

(OCDE), los trabajadores chilenos tienen habilidades bajas, aunque mejores que otros países de la región. La Tabla 3 muestra que una gran proporción se encuentra en el nivel 1 o inferior de competencia, equivalente a habilidades matemáticas y lectoras básicas. En comparación, los profesionales universitarios chilenos apenas superan en habilidades a quienes tienen sólo educación secundaria en la OCDE (Tabla 4), lo que limita el crecimiento económico.

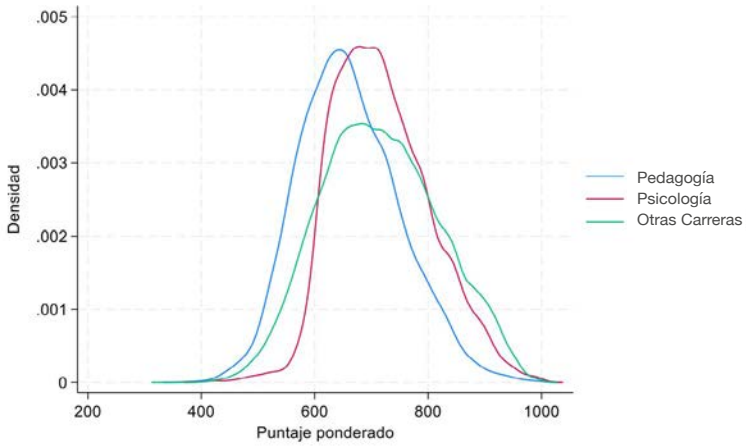
La educación superior enfrenta desafíos como la baja calidad de algunos programas, formación prolongada y falta de articulación con la educación secundaria. La solución no está en restringir el acceso, sino en mejorar la estructura del sistema y la formación continua, para que respondan mejor a las necesidades del mercado y las trayectorias de los estudiantes.

3. Dificultad para atraer y retener talento docente

Chile enfrenta dificultades para atraer y retener talento docente, a pesar de la implementación de la Nueva Carrera Docente en 2016[46], diseñada para mejorar esta situación. Los profesores efectivos tienen un gran impacto en el aprendizaje y los ingresos futuros de los estudiantes. Chetty et al. (2014) estiman que reemplazar un docente del 5% inferior en valor agre-

46. Ley 20.903 del 2016.

FIGURA 32: Distribución de los puntajes ponderados de acceso a la educación superior (2024)



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos de matriculados disponible en la página web del DEMRE.

gado por uno promedio, aumenta el valor presente de los ingresos de un aula en US$250 mil, estableciendo un vínculo con el crecimiento económico. Sin embargo, la Figura 32 muestra que muchos futuros docentes provienen de la parte inferior de la distribución de puntajes de acceso a la educación superior.

La ley que instituyó la Nueva Carrera Docente estableció exigencias mínimas de puntaje en las pruebas de selección para pedagogía, pero su implementación plena se ha ido postergando y sus requisitos, en la práctica, se han relajado en los últimos años, incumpliendo la ley que se dictó a estos efectos. Mientras estos rigieron, las postulaciones a pedagogía cayeron de 20.600 en 2016 a 12.500 en 2022. Sólo se recuperaron a 17.000 en 2023-2024 debido a una "trampa" en el cálculo de los puntajes mínimos como consecuencia de un cambio en la prueba de selección. Ello redujo significativamente las exigencias. Además, la retención es un problema grave: un 40% de los docentes abandona la profesión en cinco años, principalmente por condiciones laborales deficientes, falta de desarrollo profesional y bajos salarios.

A pesar del aumento en remuneraciones con la Nueva Carrera Docente, los salarios siguen siendo inferiores a los de otras profesiones (Tabla 5). El tramo inicial alcanza poco más de un millón de pesos y los niveles superiores pueden llegar a $3,2 millones en colegios con alto porcentaje de alumnos prioritarios. Sin embargo, sólo el 8% de los docentes alcanza la categoría de experto, dificultando visualizar mejoras salariales atractivas. Además, el acompañamiento prometido para los nuevos docentes, incluyendo mentorías y reducción de horas lectivas, no ha funcionado como se esperaba. En este contexto, la docencia no se percibe como una opción profesional atractiva que eleve su estatus y reconocimiento.

4. Falta de autonomía en la gestión de establecimientos escolares

La gestión de los establecimientos escolares en Chile se ve limitada por una burocracia excesiva, reduciendo la autonomía de los directivos. Las regulaciones provienen de múltiples leyes que se superponen, generando reportes redundantes y recargando administrativamente a instituciones con recursos limitados. Un reflejo de esta complejidad es la guía de regulación del Ministerio de Educación del 2023[47], que tiene 200 páginas.

47. Ministerio de Educación (2023).

TABLA 5: Remuneraciones netas mensuales de la ocupación principal (2) (pesos de noviembre del 2022)

	Profesionales de la educación escolar (1)	Profesionales
30-39 años	858.281	1.283.494
40-49 años	980.065	1.559.126
50-59 años	980.333	1.712.664

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta CASEN 2022.
Notas: (1) Los profesionales de la educación son los que aparecen con los códigos 2.320 a 2.359 en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones. Los profesionales son aquellos que, en la misma clasificación, pero a nivel de un dígito, aparecen como profesionales, científicos e intelectuales. (2) Cabe hacer presente que las diferencias de ingresos entre profesiones también pueden estar en parte influidas por otros beneficios no monetarios como, por ejemplo, un mayor número de días feriados.

Los directores tienen pocas atribuciones para evaluar docentes, ya que el sistema de evaluación es centralizado y no está alineado directamente con el aprendizaje de los estudiantes. Además, los directivos no tienen claridad sobre sus responsabilidades específicas.

La Encuesta PULS 2024[48], realizada en 18 países, incluido Chile, muestra que el país tiene el mayor acceso promedio a nuevas tecnologías en los colegios. Sin embargo, se encuentra en los niveles más bajos en cuanto a formación de líderes educativos en tecnología (35%). Además, los directivos solo destinan un 16% de su tiempo a actividades curriculares o de enseñanza, una de las cifras más bajas entre los países evaluados.

5. Deficiente sistema de certificación y capacitación

El sistema de certificación y capacitación en Chile sigue siendo deficiente y con bajo impacto en la productividad laboral. Desde 2008, Chile Valora ha entregado menos de 200 mil certificaciones sin evidencia clara de mejora en la productividad y su ritmo no responde a las necesidades del país, ya que persisten problemas de regresividad, eficiencia e inefectividad. La franquicia tributaria favorece a grandes empresas con trabajadores ya calificados, los programas no alcanzan a quienes más los necesitan y muchas capacitaciones no agregan valor. Asimismo, la dispersión de programas, la falta de evaluación rigurosa y la baja exigencia en la acreditación de organismos afectan la calidad.

6. Gasto en educación

El gasto en educación en Chile alcanza el 6,6% del PIB, superando el promedio de la OCDE (4,9%) y siendo comparable solo con Noruega. Hace tres décadas, el gasto total era de 4,4% del PIB, con un aumento impulsado por la expansión de cobertura y el mayor gasto por estudiante.

Chile destaca por su alto gasto en educación superior (2,7% del PIB), el más alto entre los países de la OCDE, superando su promedio de 1,5%. En educación escolar, el gasto es de 3,9% del PIB, similar a varios países de la OCDE, salvo en los últimos dos años de enseñanza media, donde la inversión es menor en relación con el ingreso per cápita.

Si se considera sólo el gasto público, Chile es similar al promedio OCDE (4,2% versus 4,1% del PIB), pero es el país con la mayor inversión privada en educación (2,4% del PIB), triplicando el promedio OCDE (0,8%).

48. La Encuesta PULS 2024, desarrollada por Global School Leader e implementada por Fundación Chile, busca conocer y comprender las prácticas, desafíos y experiencias de las y los líderes escolares y recoger su voz para relevar sus experiencias a nivel global. El instrumento, que ya se ha aplicado en países de África, Asia y Latinoamérica, se aplicó por primera vez en Chile en 2024, en todas las regiones del país.

En los últimos años, ha habido una sustitución del gasto privado por financiamiento público, especialmente en educación superior, lo que en un contexto de restricción fiscal debería detenerse. Con la transición demográfica, se espera una reducción en la matrícula, lo que ofrece una oportunidad para enfocar políticas en fortalecer las habilidades de niños, jóvenes y adultos, favoreciendo el crecimiento económico del país.

7. Baja inversión en I+D

Chile invierte sólo 0,4% del PIB en I+D, una cifra baja en comparación con países más avanzados. De este gasto, dos tercios se destinan a ciencia básica, el doble de lo habitual en economías desarrolladas. Esta baja inversión impacta en la disponibilidad de investigadores, con solo 1,5 por cada 1.000 empleados, muy por debajo del promedio de la OCDE[49] (9,9).

El sistema universitario no solo contribuye mediante la formación de estudiantes, sino también a través de la innovación, clave para mejorar la productividad y el crecimiento económico. Sin embargo, la limitada inversión en I+D reduce su potencial impacto en la expansión de la economía chilena. Si se tiene en cuenta que se ha estimado que su retorno sería del orden de 140 a 210%[50], es razonable buscar maneras de allegar nuevos recursos a este propósito.

III. Propuestas de Política Pública

En algún momento el foco del sistema educativo estuvo mucho más orientado a los aprendizajes. Sin embargo, la discusión se alejó de la sala de clases y se concentró de modo casi exclusivo en la naturaleza de las instituciones educativas, en el carácter de su financiamiento, en la fiscalización del uso de los recursos y en la distribución de la matrícula, aspectos que están muy imperfectamente correlacionados con el desarrollo de los aprendizajes y las habilidades de nuestros niños y jóvenes. Hacia adelante parece pertinente volver a poner el énfasis en aquello que Richard Elmore[51] llamaba el núcleo pedagógico, esto es, la interacción entre alumnos, profesores y contenidos. Las reformas que se privilegien deben ser aquellas que tienen posibilidades de afectar virtuosamente dicho núcleo. En perspectiva comparada, y respecto del ingreso per cápita, la inversión del país en la educación básica ha alcanzado niveles satisfactorios. Por tanto, aumentos adicionales de gasto relativo deberían tener un propósito específico. Por último, los impactos de las políticas deben ser evaluados de manera más constante y sistemática para ir corrigiendo sus defectos.

El objetivo de esta sección no es hacer una lista exhaustiva, así como tampoco entrar en detalle en cada uno de los aspectos relevantes de una estrategia educacional para los próximos lustros[52]. Cada uno de los ámbitos que se mencionarán requieren de un esfuerzo significativo y una dedicación permanente. En esto no hay “balas de plata”, pero el reporte de los resultados PISA sugiere algunos caminos que vale la pena recorrer.

1. La educación inicial

Parece indispensable colocar más esfuerzos en transmitir la importancia que tiene la educación inicial y, en consecuencia, la necesidad de avanzar en mayor cobertura. Este énfasis, a veces, se diluye, porque el mensaje se confunde con la política de cuidados[53]. Por cierto, llevamos mucho tiempo discutiendo sobre la posibilidad de tener una sala cuna universal. No se ha logrado, pero tener buenas experiencias en esa etapa también contribuye al desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños. Las dificultades para alcanzar una mayor cobertura han estado asociadas también a la falta de financiamiento, derivado a su vez del enorme consumo de recursos públicos que demanda la educación superior. Por

49. MTSI Database.
50. Fieldhouse y Mertens (2024).
51. Elmore (2010).
52. Estamos conscientes que estamos dejando fuera iniciativas que también son importantes de abordar, tales como la revisión de la Ley de Inclusión, pues hemos querido priorizar aquellas que tienen un impacto más directo en el crecimiento económico.
53. Esta es en sí misma valiosa, pero responde a otras inquietudes. Por cierto, eventualmente se pueden coordinar, pero para que ello se haga bien no hay que olvidar que tienen objetivos distintos.

supuesto, tampoco ayuda el mecanismo de financiamiento que, a diferencia del sistema escolar, no es por subvenciones. Esta forma "moviliza" la oferta.

Avanzar en cobertura inicial, requiere al menos tres elementos, que se complementan:

a. El aumento de cobertura sería ayudado por un nuevo mecanismo de financiamiento. Por ello, se propone extender la subvención escolar al nivel de educación parvularia. Por supuesto, definiendo apropiadamente sus valores.

b. Es imprescindible asegurar una oferta de calidad que asegure que los contenidos y las interacciones al interior de los espacios en los niveles de transición estén realmente enfocados en los desarrollos que hemos intentado enfatizar en estas líneas[54]. No es evidente que ello esté garantizado. Evaluar y medir mejor esa interacción, de modo de asegurar un entorno estimulante y enriquecido debe ser una prioridad. Esto debe ocurrir sistemáticamente, pero no significa necesariamente largas jornadas (Heckman et. al., 2010), lo que permite que esta educación se puede combinar con una política de cuidados que no necesariamente requiere entornos educativos enriquecidos.

c. Es clave incorporar buenos talentos a estos espacios.

2. Atracción y retención de profesores

El buen desempeño de un sistema educativo está correlacionado con la capacidad de atraer los talentos apropiados. Al respecto, se proponen cuatro líneas de acción en este ámbito.

a. Mayores exigencias en acceso a la formación inicial docente. Elevar las exigencias para ingresar a pedagogía es clave, ya que la evidencia muestra que profesores con mejores trayectorias académicas tienden a ser más efectivos. Se recomienda restablecer un puntaje mínimo de alrededor de 600 puntos de la PAES (percentil 60) para ingresar a la formación inicial docente.

b. Rediseño de la evaluación docente. La Nueva Carrera Docente no ha logrado vincular el desempeño de los profesores con los aprendizajes de los estudiantes. Se propone una evaluación más profesional, basada en su impacto educativo y complementada con juicios de directivos y pares. Identificar correctamente a los profesores efectivos es crucial para mejorar la enseñanza.

c. Mejoras en condiciones laborales de docentes. Las mayores exigencias deben ir acompañadas de mejores condiciones laborales. Se deben fortalecer mentorías para nuevos docentes, garantizar formación continua y respetar las horas no lectivas para mejorar la enseñanza. La implementación de la Carrera Docente de 2016 ha sido deficiente, por lo que es urgente cumplir con sus disposiciones. Sin embargo, cualquier aumento en remuneraciones debe considerar la efectividad de los docentes en el aprendizaje de los estudiantes.

d. Desarrollo de una carrera directiva. Asegurar buenos directores es fundamental para el desempeño escolar. Se propone diseñar una carrera directiva que permita a docentes con potencial asumir gradualmente mayores responsabilidades, comenzando en colegios más pequeños y avanzando a establecimientos de mayor complejidad. Esto podría estructurarse sin afectar la autonomía de los sostenedores, siguiendo modelos aplicados en otras organizaciones para mejorar resultados.

---

54. El impacto potencial de la educación de primera infancia es grande, pero no todas las experiencias son satisfactorias. Por ejemplo, Duncan y Manuson (2013) concluyen que muchos programas de educación inicial aumentan las habilidades cognitivas y socioemocionales, además del rendimiento escolar temprano, pero solo en el corto plazo. Así, la mayoría de ellos muestran impactos menores que los generados por los programas más conocidos. Sin embargo, los seguimientos a largo plazo de programas bien diseñados muestran efectos positivos duraderos en logro educativo, mayores ingresos y menores tasas de criminalidad.

3. Rediseñando la formación en educación superior

En los últimos años, la educación superior, especialmente en el hemisferio norte, ha sido cuestionada por el valor real que aporta a los estudiantes y su capacidad para desarrollar habilidades relevantes para el siglo XXI. Grandes empresas globales han comenzado a reducir la exigencia de un título universitario para sus cargos. En Chile, este debate ha sido menos intenso y las universidades aún gozan de alta confianza.

Sin embargo, problemas como los bajos niveles de alfabetización lectora y matemática en profesionales, la alta deserción, el desajuste laboral *(mismatch),* la excesiva especialización y la larga duración de los estudios superiores indican la necesidad de repensar la estructura de grados y títulos en el país, considerando también cambios en la educación secundaria. Al respecto se propone:

a. Articulación formativa en la educación superior. A nivel global, la obtención de títulos profesionales no es la norma en el sistema universitario. En EE.UU., por ejemplo, sólo el 22% de los graduados en ingeniería recibe un título profesional, ya que este suele obtenerse con experiencia laboral. En Chile, en cambio, la entrega de títulos prolonga innecesariamente las carreras universitarias. En la OCDE, el primer grado se obtiene en 3-4 años, y sólo el 18% de los egresados cursa otro grado, generalmente un magíster. En Chile, las licenciaturas son vistas sólo como un paso intermedio hacia el título profesional, lo que limita la flexibilidad laboral y dificulta la adaptación a un mundo cambiante (PIAAC). Se propone dar mayor visibilidad a la licenciatura y permitir que los estudiantes puedan completarla y retomar estudios más adelante. Esto requiere que las universidades ajusten sus programas y que el financiamiento estudiantil se modifique. Además, el sector público debería eliminar la exigencia de títulos profesionales en la mayoría de los cargos, salvo excepciones como médicos y abogados. En el futuro, es probable que emerjan licenciaturas más breves, con mecanismos innovadores para acceder al título profesional, reduciendo la deserción y facilitando certificaciones complementarias. Esto también favorecería la renovación de la educación técnica superior, permitiendo mejores conexiones con la educación universitaria.

b. Rediseño de la educación media técnico-profesional. La educación técnica profesional en tercero y cuarto medio ha disminuido en matrícula, pasando del 44% hace una década al 36% actual. Aunque sus egresados suelen tener mejores ingresos que los de la modalidad científico-humanista, muchos estudiantes prefieren esta última por considerarla un mejor camino hacia la educación superior. Paradójicamente, la matrícula en educación superior técnica ha crecido desde el 46% en 2007 al 58% en 2022, lo que sugiere una oportunidad para mejorar la articulación entre la educación secundaria técnica y la superior. Modelos exitosos en otros países integran esta formación con la empresa, creando un sistema dual bien evaluado tanto por estudiantes, como por empleadores. Actualmente, muchos jóvenes que cursaron secundaria técnica acceden a educación técnica superior sin que se reconozca su experiencia previa, prolongando innecesariamente sus estudios. Se propone que la educación media termine en segundo medio para quienes opten por una formación técnica, permitiendo que los dos años restantes se cursen en un Centro de Formación Técnica. Esto facilitaría una progresión hacia un grado técnico superior y posteriormente a un título profesional en un Instituto Profesional, con posible articulación con la universidad. Este cambio no supondría costos adicionales, ya que la subvención escolar de la educación media técnica es similar a los aranceles de las instituciones técnicas superiores. Sin embargo, su implementación debería ser gradual.

4. Autonomía y accountability: alineando incentivos

Para que el sistema educativo produzca los resultados deseados, es necesario que esté bien alineado con los objetivos de aprendizaje y bienestar de sus alumnos. Una vez que las expectativas estén claramente definidas, la evidencia a partir de diversos estudios de la OECD entre estudiantes de 15 años (prueba PISA), muestra que la autonomía en la gestión de los colegios es clave para lograr sistemas educativos efectivos, pues otorga mayores posibilidades de innovar y encontrar, a través de la experimentación, buenas prácticas que permiten lograr los objetivos propuestos. La experiencia comparada muestra que existen distintos modelos de *accountability* que han sido exitosos[55]. En este ámbito se propone:

55. Así, por ejemplo, hay buenos sistemas educativos que no tienen mediciones de desempeño de sus establecimientos educacionales y definen los mecanismos de *accountability* a través de inspecciones de los colegios, emitiendo informes que son públicos y que permiten una conversación al interior de las comunidades educativas y en las cuales los directores deben entregar rendiciones de cuenta detalladas. Pero también hay sistemas educativos con logros destacados que utilizan informes de desempeño de los colegios en pruebas nacionales.

a. Regulación en base cero. Se propone rediseñar la regulación educativa desde cero mediante una "fuerza de tarea" integrada por representantes de servicios públicos y expertos en derecho administrativo. Esta nueva normativa incluirá solo las exigencias esenciales para garantizar transparencia, rendición de cuentas y uso eficiente de los recursos públicos. Las obligaciones se centralizarán en una plataforma única, eliminando plataformas individuales y solicitudes directas a los colegios. Esto permitirá a los líderes escolares enfocarse en mejorar los desempeños educativos, en lugar de dedicarse a tareas burocráticas de bajo retorno.

b. Fortalecimiento de la Agencia de Calidad. La alta dispersión en los resultados SIMCE entre colegios con similar nivel de vulnerabilidad justifica la implementación de un sistema más exigente de evaluación del desempeño. Se propone fortalecer la Agencia de la Calidad, otorgándole facultades para perfeccionar los instrumentos de evaluación y hacer más accesibles sus informes a las comunidades educativas. Los planes de mejora deberán estar alineados con los definidos para la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y su evaluación quedará en manos de la Agencia, no del Ministerio de Educación, asegurando coherencia en la estrategia educativa. Los establecimientos con incumplimientos persistentes podrían perder su reconocimiento oficial, considerando la disponibilidad de oferta educativa en cada territorio. En caso de evitar el cierre, se deberá reemplazar a los líderes escolares y permitir la reorganización del cuerpo docente. La Agencia de Calidad elaborará un reporte anual sobre el estado de la educación chilena, no solo como un resumen de estudios y pruebas, sino como un análisis estructurado de desafíos y avances del sistema. También deberá fomentar la transferencia de buenas prácticas entre colegios, promoviendo colaboración en la mejora de aprendizajes y reduciendo el impacto del origen socioeconómico en los resultados escolares.

5. El uso de los recursos

Los datos presentados en el diagnóstico muestran que el gasto total en educación está por sobre el promedio de la OCDE, pero ello se explica por el mayor porcentaje que se destina a la educación superior, registrando además una sustitución del gasto privado por parte de los recursos públicos. Considerando la aún alta rentabilidad privada de la educación superior, y la alta rentabilidad social de los recursos destinados a la educación inicial y escolar, se propone:

a. Revisar la política de gratuidad en educación superior o, al menos, definir un número de tres años de financiamiento a través de este mecanismo. Ello podría, además, incentivar innovaciones para otorgar un primer grado después de esos tres años como ocurre en la gran mayoría de los países europeos. Alternativamente, se podría concentrar esta política sólo en el 30 o 40% de la población más vulnerable.

b. La liberación de recursos podría aportar al financiamiento de la nueva subvención que se propone en educación parvularia. Adicionalmente, se propone reestudiar si el grado de diferenciación en la subvención para alumnos más vulnerables es la apropiada o si se requiere de nuevos "escalones" inferiores y superiores. Los costos de educar a niños de entornos sociales diversos son distintos y la subvención debe hacerse cargo de ello para no generar selecciones "inapropiadas".

6. La formación continua

En Chile, más del 54% de la fuerza laboral (casi 5,5 millones de personas) tiene sólo educación secundaria o menos, con competencias insuficientes para ser productivos en el mundo actual. Además, muchos jóvenes que no acceden a la educación superior enfrentan dificultades para insertarse en el mercado laboral.

Ante este escenario, las propuestas contenidas en el Capítulo II "Mercado laboral" apuntan a fortalecer el sistema de capacitación y certificación.

7. Innovación

La interacción entre universidades y empresas puede mejorar la productividad mediante la aplicación del conocimiento en la solución de problemas y la creación de innovaciones. Sin embargo, esta conexión se ve limitada por bajos niveles de inversión y el énfasis de las universidades en investigación fundamental sobre la aplicada, impulsado por el sistema de acreditación y los rankings internacionales.

Para fortalecer la innovación, se necesita una estrategia que coordine esfuerzos dispersos sin trasladar los costos a estudiantes y familias, quienes ya financian parte de la generación de conocimiento. En lugar de aumentar los recursos para I+D, se recomienda optimizar los instrumentos existentes para mejorar la vinculación universidad-empresa, complementando iniciativas de CORFO, Fundación Chile y asociaciones público-privadas.

La creación del Ministerio de Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación separó la política científica del Ministerio de Educación, pero sigue siendo difusa y con recursos limitados. Sin una estrategia coordinada y de largo plazo, la gestión institucional y la coherencia del sistema podrían verse afectadas.

Un país como el nuestro, abierto a la globalización y alejado de los principales mercados internacionales, demanda ser especialmente cuidadoso en el diseño de sus políticas públicas. Requiere, entre otras dimensiones, muy buenas instituciones, infraestructura de primer nivel que acerque al país a otras naciones, mercados laborales flexibles, un Estado que funcione efectivamente y una formación del capital humano de primer nivel. La educación es fundamental en la construcción de dicho capital. Las habilidades que demandan las diversas organizaciones en el mundo actual son pensamiento crítico y analítico, alfabetización tecnológica (que es distinto de ser un experto en tecnología), curiosidad y aprendizaje continuo, resiliencia y adaptabilidad y pensamiento sistémico, entre otras[56]. La formación escolar chilena, con poco énfasis en el desarrollo cognitivo y socioemocional en la primera infancia, y la excesiva y larga formación especializada en la educación superior no contribuyen mucho a desarrollar esas habilidades. No son tan extraños los resultados en la prueba PISA o en la de adultos que muestran que nuestros profesionales han desarrollado las habilidades propias del siglo XXI en menor cuantía que los obreros alemanes o españoles que han completado su educación secundaria[57].

Hay, entonces, enormes desafíos en esta materia en el país que se deben combinar con políticas públicas más tradicionales. Estas páginas se han concentrado en articular diversas iniciativas a lo largo del sistema educativo que, abordadas en su conjunto, podrían contribuir a lograr un mejor sistema educacional, desarrollando mejor las habilidades de nuestros estudiantes y las destrezas requeridas para tener no solo mejores trayectorias personales y profesionales, sino que también las necesarias para aportar al progreso económico del país y el bienestar de los hogares. Por supuesto, no se abordan todas las acciones requeridas y su implementación demandará, seguramente, políticas complementarias.

La construcción de un buen sistema educacional y de preparación continua de los trabajadores requiere de ensayo y error, además de la evaluación continua de las medidas que se van implementando para asegurar que estén cumpliendo con el propósito buscado. Pocas veces las políticas que se sugieren son analizadas desde esta perspectiva. Someterlas a ese examen parece imprescindible en el estado de desarrollo en el que se encuentra nuestro sistema de formación de capacidades y también nuestra economía.

56. Distintos estudios proponen pequeñas variaciones incorporando habilidades de comunicación y persuasión, trabajo en equipo y organización de la resolución de problemas complejos. El listado mencionado en el texto proviene de World Economic Forum (2023).
57. Véase OECD (2016c).

Capítulo IV.
Modernización del Estado[58]

I. Introducción

Hay un consenso transversal en cuanto a que es urgente seguir modernizando el Estado[59]. En efecto, en OCDE (2022) se enfatizó la urgencia de revisar y simplificar diversos ámbitos de la regulación y de los permisos en nuestro país.

Sin duda, son múltiples los aspectos que requieren mejorar cómo funciona nuestro Estado y las leyes que lo regulan, pero dado que el foco de este trabajo está puesto en recuperar la capacidad de crecimiento, se ha priorizado un número acotado de reformas que se estima tienen el mayor impacto en este propósito. Ello, con la finalidad de concentrar esfuerzos en pos de una implementación eficaz.

Por ejemplo, si bien la descentralización es una política pública relevante a la hora de mejorar la gestión estatal en diversos ámbitos, acá sólo se aborda desde la perspectiva de mejoras en la cadena de permisos que deben entregar para el desarrollo de proyectos y de patentes para efectos de la iniciación de actividades privadas.

De igual manera, se privilegian aquellos cambios que refuerzan la capacidad permanente del Estado de mejorar su eficacia, más que en políticas específicas.

A partir del diagnóstico, se entregan propuestas de cambios agrupados en cuatro ejes.

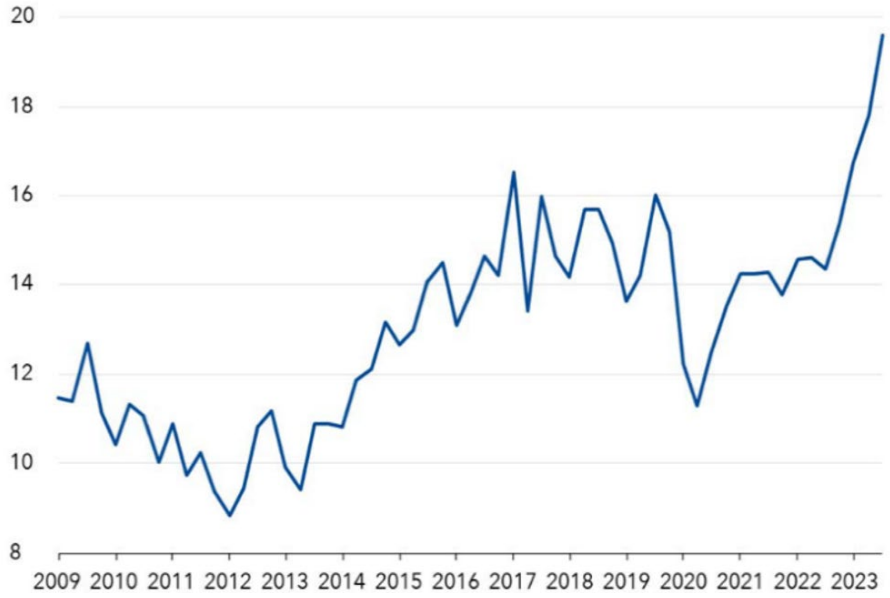
II. Diagnóstico

1. Gestión estatal

El aumento en la carga regulatoria y el incremento importante de los plazos para la tramitación de autorizaciones administrativas están siendo un freno relevante para el desarrollo de nuevas actividades y para la inversión. A ello se suma también la falta de predictibilidad de los plazos involucrados y de la certeza jurídica de los permisos obtenidos en las distintas etapas del proceso. Todo ello ha generado un aumento excesivo en los plazos de materialización de los proyectos de inversión (Figura 33).

58. Se agradecen las discusiones sobre Modernización del Estado con Ignacio Briones, Alejandro Ferreiro, Ignacio Irarrázaval, Jorge Marshall, Enrique Paris, Slaven Razmilic y Claudio Seebach.
59. Ejemplos de este diagnóstico consensuado son los contenidos en los documentos: CEP, Chile21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo (2018); Centro de Estudios Públicos (2018), que resume el trabajo de la Comisión de Modernización del Estado convocada por el CEP; y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009), que resume el trabajo del Consorcio para la Modernización del Estado.

FIGURA 33: Tiempo de la aprobación de la inversión (meses)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (2024b).

Para recuperar el crecimiento se requiere reducir la incertidumbre en la implementación de la normativa existente y en las perspectivas de mediano plazo asociadas al esquema regulatorio.

Por otra parte, si bien se han impulsado diversas iniciativas de digitalización del sector público, aún queda espacio por avanzar. La digitalización, automatización e interoperabilidad de procesos y sistemas puede ser un aporte importante a la eficacia de la gestión pública y a los costos para el sector privado. Para ello se requiere que estos esfuerzos sean realizados en forma continua en el tiempo y no simplemente digitalizando la burocracia, sino que colocando el foco en el ciudadano.

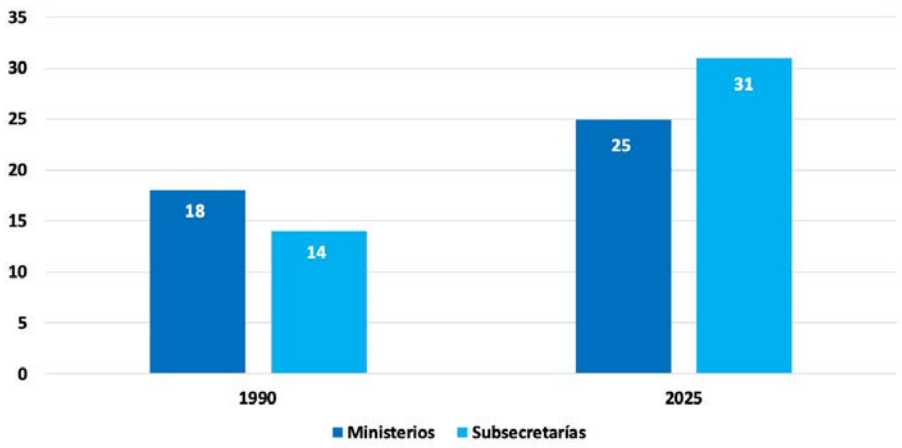
A ello se suma un importante crecimiento del total de ministerios en nuestro país. Desde 1990 a la fecha hemos aumentado de 18 a 25 el número de ministerios (Figura 34). Ello no solamente se traduce en un mayor costo en el funcionamiento del Estado, sino que también en un desafío adicional en materia de coordinación de las distintas iniciativas gubernamentales al estar radicadas en un número creciente de entidades diferentes.

Por otra parte, se han identificado espacios de mejora en la gestión interna de los diversos servicios. Parte de la problemática es el rol dual de los Subsecretarios (jefe de servicio y actor político de cara al Congreso y la ciudadanía). También lo es la ausencia de mecanismos de planificación y gestión eficientes con planes multianuales, KPIs[60] e incentivos eficaces y vinculados a dicho plan.

Finalmente, la institucionalidad actual ha sido poco eficaz a la hora de impulsar reformas modernizadoras y de mejora continua —tanto en el ámbito legal, como en su gestión— que logren perdurar más allá de un ciclo político. Se han creado distintas instancias bajo diferentes gobiernos, pero finalmente los proyectos en esta línea no han tenido la incidencia esperada y en muchos casos las mejoras han sido impulsadas por liderazgos individuales, más que por capacidad institucional.

60. KPI: sigla que proviene de la frase en inglés *"key performance indicator"* (indicador clave de rendimiento) y corresponde a una métrica cuantitativa que muestra cómo una organización avanza en el cumplimiento de sus objetivos.

FIGURA 34: Ministerios y subsecretarías (número)



Fuente: elaboración propia.

2. Continuidad en la gestión estatal y carrera funcionaria

La creación del Servicio Civil y de la Alta Dirección Pública (ADP) hace más de dos década, ha limitado la discrecionalidad de los distintos gobiernos en el nombramiento del cuerpo directivo de la mayoría de los servicios. Sin embargo, aún se observa un alto grado de rotación ligado a los cambios de gobierno, lo que se traduce en una menor continuidad y pérdida de experiencia valiosa en gestión pública y en conocimientos específicos.

En comparación con los países de la OCDE, según el informe OCDE (2017), nuestro país era uno de los que registraban mayor rotación de directivos en los cargos altos de la administración pública luego de cambios de gobierno. En el caso de los asesores ministeriales, Chile muestra tasas de rotación similares a la mayoría de los países de la OCDE. Pero en los cargos en posiciones más altas en la administración del Estado (jefes de servicio y directivos de segundo nivel en los servicios), así como en cargos medios (tercer y cuarto nivel jerárquico), la rotación registrada es de las más altas (Tabla 6).

En la misma línea, de acuerdo con información del Servicio Civil, en el último cambio de gobierno, del total de directivos de primer nivel (jefes de servicio) que heredó la administración entrante, sobre el 80% salió durante el primer año. En el caso de los directivos de segunda línea de los servicios el porcentaje de salida fue de 44%. Estas cifras son similares a las registradas en promedio en los últimos cuatro gobiernos, donde la salida de los directivos de primer nivel fue un 80% mientras que los de segundo nivel de un 48% (Figura 35).

Además de la alta rotación, no existe una lógica de movilidad entre servicios en los cargos de ADP, debiendo realizarse un nuevo concurso para cambiarse de servicio, o bien para subir desde un segundo nivel a jefe de servicio. El costo de esto es alto por las siguientes razones: (i) se debilita la posibilidad de hacer carrera dentro del sector público en los cargos directivos que permita llegar a puestos de mayor grado, lo que limita la capacidad de atraer y retener profesionales; (ii) se pierde el conocimiento en gestión y en temas técnicos complejos; y (iii) se pierde continuidad en proyectos de largo aliento.

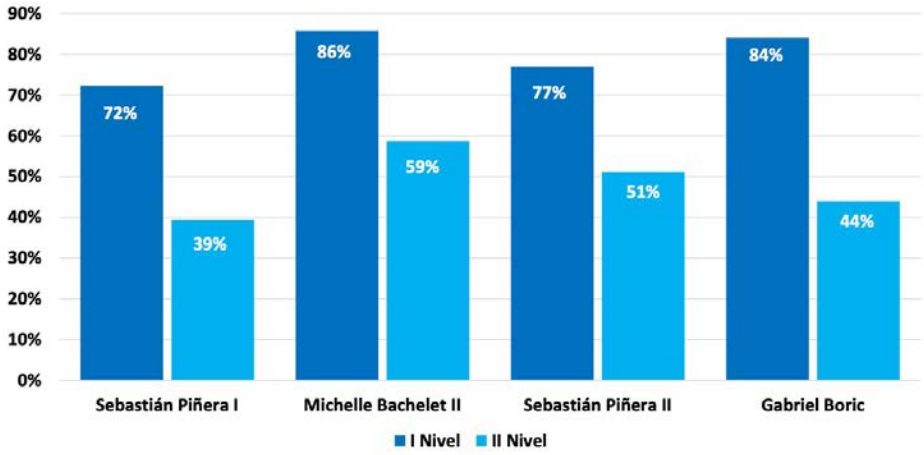
Asimismo, la alta rotación de profesionales tras cambios de gobiernos también se observa en la gran mayoría de las empresas estatales. Solo una minoría mantiene un cuerpo de directores estables en el tiempo (TVN, Codelco y ENAP). En el caso de las empresas que integran el Sistema de Empresas Públicas (SEP), tanto los directores de estas empresas, como el propio Consejo del SEP se renuevan en su totalidad luego de cada cambio de gobierno.

TABLA 6: Rotación de funcionarios ante cambios de gobierno

	Asesor ministerial	Posiciones senior		Posiciones medias	
		Autoridades bajo Ministro o Secretario de Estado	Linea bajo D1	Línea bajo D2	Línea bajo D3
		D1	D2	D3	D4
Alemania	1	2	1	1	1
Australia	3	2	1	1	1
Austria	3	1	1	1	1
Belgica	4	1	1	1	1
Canada	1	1	1	1	1
Chile	4	4	4	3	3
Corea	3	3	2	1	1
Dinamarca	4	1	1	1	1
Eslovenia	3	2	1	1	1
España	4	2	4	2	1
Estados Unidos	4	1	1	1	1
Estonia	3	1	1	1	1
Finlandia	4	1	1	1	1
Francia	4	2	1	1	1
Grecia	4	2	2	2	2
Holanda	1	1	1	1	1
Hungría	4	4	3	2	2
Irlanda	4	1	1	1	1
Islandia	4	1	1	1	1
Israel	3	3	2	1	1
Italia	4	3	1	1	1
Japon	1	1	1	1	1
Latvia	3	2	2	1	1
Luxemburgo	1	1	1	1	1
Mejico	2	2	2	2	2
Noruega	1	1	1	1	1
Nueva Zelandia	1	1	1	1	1
Polonia	4	3	2	2	1
Portugal	4	1	1	1	1
Reino Unido	4	1	1	1	1
Republica Checa	4	2	1	2	2
Republica Slovakia	4	4	3	2	2
Suecia	4	1	1	1	1
Suiza	2	2	1	1	1
Turquía	4	4	4	3	2
Total OECD					
Todos (95-100%) (4)	21	6	3	0	0
Muchos (50-94%) (3)	5	3	2	2	1
Algunos (5-49%) (2)	2	9	6	8	6
Ninguno (0-5%) (1)	7	17	24	25	28
Otros Paises					
Colombia	4	4	3	2	2
Costa Rica	4	3	1	1	1
Lituania	4	2	1	1	2

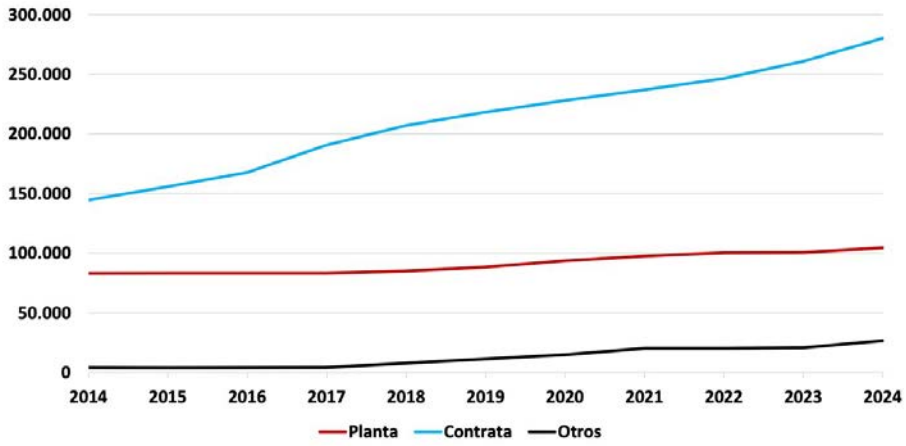
Fuente: OCDE (2016a).

FIGURA 35: Total egresos de cargos de primer y segundo nivel adscritos al sistema ADP (porcentaje del total de cargos nombrados)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Servicio Civil.

FIGURA 36: Evolución de personal del gobierno central según calidad jurídica (número de cargos)



Fuente: Dirección de Presupuestos (2024 y 2025).

El sistema de contratación de planta está superado en los hechos por la mayor flexibilidad del mecanismo de contrata. El 2014 el 36% del personal del gobierno central eran funcionarios de planta, porcentaje que ha venido decreciendo sistemáticamente a lo largo de los años. Al 2023 los funcionarios de planta representaban el 26% (Figura 36). A ello se suma que existe un difuso límite entre los cargos de asesores políticos que llegan con cada nueva autoridad y su permanencia en la administración pública.

3. Evaluación de programas, políticas y regulaciones públicas

También existen espacios de mejora en la evaluación ex ante y ex post de programas. Cerrar estas brechas es crucial para fortalecer la capacidad de diseñar, perfeccionar y consolidar programas.

Chile tiene una tradición de evaluación ex ante de programas económicos y sociales y ha avanzado progresivamente con evaluación ex post de algunos de estos programas en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS) y en la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Sin embargo, la cobertura de la evaluación ex post es aún insuficiente. Por ejemplo, 44 programas enfrentan la insuficiente investigación y producción científica, tecnológica y de innovación; 30 programas atacan problemas de inserción al mercado laboral; 24 programas abordan el problema de acceso a programas de continuidad en la educación superior. Al año 2020, según el MDS había 24 programas sociales con foco en mujeres, repartidos en 10 instituciones del gobierno central. Siete de estos programas estaban radicados en el Ministerio de la Mujer.

Por otra parte, a pesar de algunos cambios recientes, como las obligaciones de consulta pública e informe normativo que se le exigen a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) desde el año 2017[61], hay debilidades en el proceso normativo, tanto en la elaboración de decretos y reglamentos del Ejecutivo, como en la preparación de proyectos de ley. Buenas prácticas, como los informes de productividad, períodos de consulta pública, mesas consultivas y evaluación ex post de las regulaciones no son obligación ni práctica habitual. Estas prácticas no tienen exigencia legal y solo existe el instructivo presidencial del 2019[62], de aplicación limitada.

Asimismo, una buena planificación fiscal y un debate informado en el Congreso requiere de informes financieros robustos, en especial para proyectos de gran envergadura como, por ejemplo, la Ley de Gratuidad en la Educación Superior. Estos informes son actualmente elaborados por el Ministerio de Hacienda, sin mayor contraparte técnica y sin revisión posterior a la aprobación de la reforma legal.

III. Propuestas de Política Pública

1. Eje mejor gestión para tramitación de permisos sectoriales

Un ámbito clave para la modernización del Estado es agilizar la gestión de los permisos sectoriales. Para ello no existe una solución simple o única. Nuestro esquema regulatorio actual (lo que se conoce como “permisología”) es el resultado de diversos factores. Se conjugan estándares más exigentes a nivel mundial en las últimas décadas, aplicados sobre una estructura de permisos sectoriales preexistentes, con una forma de gestionar la administración del Estado que precede por décadas la situación actual. Lo anterior se complejiza aún más debido a la creciente judicialización de los procedimientos ambientales.

Para simplificar una parte de los permisos sectoriales solicitados, es fundamental que existan técnicas alternativas de autorizaciones, en especial, en aquellos ámbitos de menor riesgo, siguiendo un criterio de proporcionalidad regulatoria. Las opciones incluyen declaraciones juradas de cumplimiento y un mayor uso de expertos privados independientes en las autorizaciones. Estos mecanismos deben ir acompañados de un proceso de fiscalización ex post por parte de la autoridad competente. Este cambio, además de agilizar el desarrollo de proyectos, reduciría la carga a los funcionarios estatales, permitiendo enfocar los recursos en las autorizaciones de mayor riesgo.

Siendo el Ministerio de Economía el que tiene la responsabilidad de agilizar el desarrollo de inversiones y proyectos en el país, este debiese contar con las atribuciones necesarias para incentivar una mejor gestión de los servicios en esta materia. Por un lado, se requiere que dicho Ministerio pueda dar, a través del Presidente de la República, lineamientos vinculantes a los servicios respecto a la aplicación de criterios de proporcionalidad en relación a los riesgos involucrados. Lo anterior en combinación con las mejores prácticas en procesos de consulta dados por la “Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad”, cuya creación se propone más adelante en el punto 3.1. Por otro lado, y en coordinación con el Ministerio de Hacienda, se deben incorporar metas de gestión en los convenios de desempeño y en los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) de los distintos servicios relevantes en esta materia. Es necesario, además, tender hacia un sistema unificado de información que permita dar trazabilidad a las autorizaciones, además de un programa de mediano plazo de digitalización de cada proceso a nivel de servicio.

61. Ley 21.000.
62. https://dcmr.economia.cl/wp-content/uploads/2024/03/nuevo-instructivo-presidencial-n01-2022.pdf.

Los municipios también juegan un rol importante en la tramitación y obtención de permisos, así como en facilitar la formalización de negocios. Si bien es la Subsecretaría de Desarrollo Regional la que mantiene la relación entre el gobierno central y local, el Ministerio de Economía debiese jugar un rol en la modernización de la gestión municipal en lo que a permisos y patentes se refiere, así como el Ministerio de la Vivienda en lo relativo a las Direcciones de Obras Municipales[63].

Adicionalmente, se debe realizar una revisión sistemática de los marcos regulatorios sectoriales para detectar y corregir restricciones que estén resultando ser ineficaces en su objetivo inicial, es decir, que estén imponiendo mayores costos a los necesarios para corregir adecuadamente las externalidades o proteger los bienes públicos.

Junto con las reformas globales recién mencionadas se debe avanzar en las siguientes medidas específicas:

a. Revisar la institucionalidad y los procedimientos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para agilizar el otorgamiento de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA). Adicionalmente, se debe reemplazar el Consejo de Ministros por un órgano colegiado independiente del gobierno de turno, que equilibre los efectos ambientales, sociales y económicos de los proyectos. El Presidente de la República deberá tener derecho de veto a las decisiones de este Consejo en forma excepcional. Asimismo, con el objeto de agilizar los procesos, se debe permitir que sin agotar las vías administrativas de apelación se pueda activar la vía judicial, evitando así 12 a 18 meses adicionales de tramitación en sede administrativa. También se deben limitar las reclamaciones que pudieran surgir desde distintas organizaciones de la sociedad civil, de manera que sólo se puedan presentar por quienes efectivamente intervinieron en el proceso formal de participación ciudadana. Por último, en forma paulatina se deben eliminar en algunos casos, y acotar en otros, las competencias ambientales de los distintos servicios públicos, de manera que sea solamente el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) quien solicite informes técnicos a los distintos servicios. Debiera ser esta institución, en definitiva, la que determine su pertinencia y, por consiguiente, la incorporación a la tramitación de los permisos ambientales correspondientes.

b. Revisar leyes específicas que están teniendo un impacto relevante en los permisos de inversión: Ley de Monumentos Nacionales, Ley y Reglamento de Concesiones Marítimas y Ley Lafkenche. En relación con Monumentos Nacionales, existe una reforma legal que está en el Congreso desde 2019[64] y que propone un cambio profundo de la institucionalidad. Sin embargo, existe el riesgo de que por su complejidad pueda tener una demora importante en su tramitación, sin necesariamente hacerse cargo de los problemas y cuellos de botella que hoy están afectando la inversión. En consecuencia, se propone una reforma acotada, relativa a aquellos problemas puntuales que hoy en día requieren una respuesta más ágil por parte del Estado. En cuanto al proyecto de Ley de Concesiones Marítimas, la situación es similar a la de Monumentos Nacionales, siendo un proyecto que está en el Congreso desde el 2012[65].

c. Establecer un mecanismo objetivo y transparente para que el Ejecutivo defina un listado de proyectos de inversión que por su magnitud o relevancia determine acompañar en la tramitación (por medio de consultores expertos) de los permisos sectoriales. Dar además a algunos de estos proyectos permisos de inversión y autorizaciones el carácter de irrevocable, y que, en consecuencia, las eventuales controversias futuras puedan ser resueltas mediante compensación económica en tribunales, sin necesariamente detener los proyectos de inversión. Lo anterior, salvo en casos de incumplimiento por parte del ejecutante.

d. Establecimiento de un principio de invariabilidad regulatoria, vinculada a estándares y consultas al momento de ingresar proyectos a evaluación, de manera que en el transcurso del proceso de aprobación no surjan nuevos requerimientos que puedan revertir a fojas cero el proceso de autorización.

---

63. Varias de estas consideraciones ya están incorporadas en el proyecto de Ley de Permisos Inteligentes (Boletín16.566-03), actualmente en discusión en el Congreso Nacional, y algunas ya fueron recogidas en el ámbito específico de la construcción por la ley que reformó la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
64. Boletín 12.712-24.
65. Boletín 8.467-12.

2. Eje modernización, gestión y continuidad dentro de los servicios públicos

Un segundo ámbito clave en la modernización del Estado es fortalecer la gestión de los servicios públicos y potenciar las capacidades de los funcionarios. Para ello se propone:

a. Reordenar y fusionar distintos ministerios para potenciar una mayor coordinación intersectorial e integración de las políticas públicas desde la gestión estatal. De un total de 25 ministerios que existen actualmente, se propone reducirlos a un máximo de 14, creándose 4 ministerios nuevos que absorberían a 14 de los actuales. Los nuevos ministerios que se propone crear y reformular, son:

- Ministerio de Economía, el cual incorporaría los siguientes ministerios: (i) Economía, Fomento y Turismo; (ii) Agricultura; (iii) Minería; y (iv) Energía.
- Ministerio de la Ciudad, Vivienda e Infraestructura, fusionando los siguientes ministerios: (i) Obras Públicas; (ii) Transporte y Telecomunicaciones; (iii) Vivienda y Urbanismo; y (iv) Bienes Nacionales.
- Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, fusionando los siguientes ministerios: (i) Educación; (ii) Culturas, las Artes y el Patrimonio; y (iii) Ciencia y Tecnología.
- Ministerio de Desarrollo Humano, a partir de los ministerios: (i) Desarrollo Social y Familia; (ii) Deporte; y (iii) Mujer y la Equidad de Género.
- Eliminar el Ministerio de la Secretaría General de Gobierno (conocido como "Vocería"), incorporándolo a Presidencia.

b. En ministerios que tengan diversos y complejos servicios a su cargo (3 o más), se propone crear la figura del "Gerente de Servicios" para cumplir el rol de monitoreo, gestión y seguimiento de estos servicios. Dentro de sus roles debiese estar la implementación de una planificación estratégica en los servicios, con claros KPIs, con mecanismos de seguimiento y de rendición de cuentas de dicho plan. Este cargo estaría adscrito al sistema de ADP, y el personal de apoyo provendría de la misma dotación que hoy existe en las respectivas subsecretarías o servicios.

En el caso de las subsecretarías con un menor número de servicios a cargo y de menor grado de complejidad, al interior de ellas se debería identificar un cargo con responsabilidad similar a la descrita con anterioridad. Asimismo, tanto los PMG, como los convenios de desempeño que deben firmar las autoridades de todos los servicios deberían considerar elementos de resultado e impacto.

c.Formalizar mediante una ley a la instancia responsable de la Modernización del Estado, en reemplazo del actual Consejo Permanente para la Modernización del Estado y la Secretaría para la Modernización del Estado, la cual puede ser una entidad especializada dentro del Ministerio de Hacienda o una con dependencia directa de Presidencia. En ambos casos es fundamental que esta unidad esté estrechamente vinculada a la elaboración del Presupuesto y de los indicadores de medición de desempeño, para que las acciones de modernización tengan tanto los incentivos, como recursos necesarios para su implementación.

Entre otras funciones, esta entidad deberá entregar lineamientos claros a los servicios de todo el gobierno central para efectos de ser incorporados en los convenios de desempeño para los directivos de los servicios, así como también en los PMG. Para ello, resulta fundamental contar con el apoyo del Servicio Civil.

Finalmente, esta entidad debiese ser la responsable de impulsar la digitalización, automatización e interoperabilidad de los sistemas del Estado.

d. Reducir la rotación excesiva de los cargos públicos, entregándole un mayor valor a la experiencia. Para reducir la rotación de altos directivos públicos que forman parte del sistema ADP, se propone limitar las desvinculaciones de los directivos de segundo nivel de los servicios. Ante la dificultad de contar con un instrumento adecuado para la medición del desempeño, se propone fijar un límite máximo de desvinculaciones en un período determinado, por ejemplo, de 15% al año. Ello incentivaría a las nuevas autoridades a evaluar la plana gerencial heredada del gobierno anterior en función de sus méritos y a partir de ello tomar las decisiones de desvinculación. Esta limitación también permitiría colocar freno

a las presiones políticas para desvincular a autoridades por el solo hecho de haber trabajado en otros gobiernos. Frente a la eventualidad de que por diversos motivos el gobierno entrante requiera sobrepasar esta cuota, se podrá elevar una solicitud al Consejo de ADP, el que por 4/5 podrá resolver si están debidamente fundadas las mayores desvinculaciones.

Se debe potenciar la movilidad horizontal y vertical entre cargos que son parte del sistema de ADP, fortaleciendo el desarrollo directivo al interior del Estado. En el caso de los cargos de jefes de servicio con funciones técnicas, se propone que los directores de superintendencias no puedan ser removidos por pérdida de confianza de la autoridad de turno, sino que por incumplimientos de objetivos definidos previamente. El cargo de Fiscal Nacional Económico es un buen ejemplo de un puesto que es de nombramiento presidencial vía ADP, pero que su remoción no depende de la sola decisión del Presidente de la República de turno[66]. Asimismo, en el caso de los directores de los servicios de salud, se sugiere establecer causales de remoción del cargo y procedimientos similares a los que rigen para los directores de los servicios locales de educación, con las adecuaciones pertinentes del caso[67].

e. Modernizar el proceso de contratación y desvinculación de los funcionarios públicos. En el caso de la contratación se deberá generar un único proceso de ingreso y promoción. Este proceso debe ser transparente, con clara orientación al mérito e incluir un mecanismo que dé mayor espacio a funcionarios públicos, con el fin de potenciar la carrera. Se debe, además, perfeccionar el proceso de desvinculación para permitir a los servicios ajustarse a cambios en sus funciones, modificaciones a programas (incluidos los que resultan de una mala evaluación) y cambios en el presupuesto de dotación. Esto se puede lograr ampliando las causales del Estatuto Administrativo, debiendo todas estas causales estar claramente justificadas para evitar arbitrariedades.

f. Se propone crear la categoría de "Funcionarios Asesores de la Autoridad", tanto para ministerios, como servicios. Estos asesores tendrán la obligación de egresar del servicio junto a la autoridad con la que llegaron a su cargo y deberán ser sujetos pasivos de lobby. Ello no debe traducirse en un aumento de la dotación, sino sincerar aquellos casos que entran y salen con la autoridad de turno. Para lo anterior, se propone que vía glosa presupuestaria se establezca una limitación tanto en el gasto del subtítulo 21 (gasto en personal), que se puede destinar a esta función, así como al número de personas. Asimismo, esta categoría de funcionarios debe estar inhabilitado para postular a cargos dentro del mismo servicio o ministerio.

g. Ampliación de atribuciones del Consejo de la ADP del Servicio Civil. El Consejo de la ADP está integrado por cuatro consejeros nombrados por el Presidente de la República con ratificación del Senado por 4/7 de sus integrantes. El quinto consejero, presidente del Consejo y director del servicio, es nombrado por el Presidente de la República de turno. En el Servicio Civil, el Consejo de la ADP solo tiene injerencia en materias relacionadas con la provisión de cargos que son parte de la Alta Dirección, no teniendo facultades en materias que son del Servicio Civil y que cubren ámbitos más amplios en materia laboral de los funcionarios de la administración civil del Estado. Por ejemplo, instructivos en materia de contratación de personal, selección para cargos más allá de la ADP y programas de capacitación. Con el objetivo de avanzar hacia un Servicio Civil y una ADP con mayor incidencia en el rol de gestión de personas del Estado, se propone extender el Consejo de la ADP al Servicio Civil en su conjunto, de forma tal de poder impulsar mejoras también a la gestión de recursos humanos dentro del Estado, con una mirada más transversal e independiente del gobierno de turno. Si bien sería el director del Servicio Civil el responsable de entregar lineamientos e impartir normas de general aplicación en materias de gestión y desarrollo de personas en el gobierno, el Consejo tendría la facultad de poder fiscalizar que estas normas se cumplan. Ampliar las responsabilidades del actual Consejo de la ADP a otras materias, necesariamente debe ir acompañado de un aumento del número de sesiones al mes, pasando de las 8 actuales a al menos 12.

---

66. El Fiscal Nacional Económico puede ser removido por negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones, la cual será dispuesta por el Presidente de la República, con el informe favorable de la Corte Suprema, a requerimiento del Ministro de Economía, Fomento y Turismo. El informe favorable deberá ser emitido por el pleno de la Corte, la que deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.
67. Los directores de los servicios locales de educación son nombrados por 6 años, pudiendo ser renovados una vez. Para ser removidos, se requiere acreditar el incumplimiento grave del convenio de gestión educacional establecido en la ley, o bien comprobar negligencia manifiesta en el desempeño de sus funciones. No puede ser removido por la mera pérdida de confianza del Presidente de la República.

3. Eje mejor diseño e implementación de la política pública

a. Creación de una "Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad", la cual absorbería la actual Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. Esta entidad debe ser una entidad técnica y autónoma con estatuto laboral flexible y claro mecanismo de rendición de cuentas[68].

La Agencia deberá realizar evaluaciones ex post de políticas y programas. Respetando la autonomía de cada poder del Estado, debiese seguirse un enfoque del tipo *"comply or explain"* respecto de las recomendaciones que la Agencia emita sobre los programas evaluados. De esta manera, los resultados de las evaluaciones ex post deben traducirse en planes de mejora, los cuales deben ser analizados y dar respuesta por parte del Ejecutivo a la Agencia. Asimismo, estos planes de mejora aceptados por el Ejecutivo deben incorporase en las evaluaciones de desempeño de los jefes de servicio respectivos con metas definidas. Para que estas recomendaciones tengan impacto, la Agencia debe tener una participación obligatoria en la discusión de la Ley de Presupuestos, instancia donde debiese rendir cuenta tanto de su propio accionar, como del cumplimiento del Ejecutivo con sus recomendaciones.

Esta Agencia debe asumir un rol también en el diseño de reglamentos y leyes, estableciendo los lineamientos y metodología de los informes de impacto regulatorio. Además, esta Agencia deberá realizar evaluaciones periódicas de la regulación existente y sus efectos en el crecimiento y la productividad, y proponer cambios y simplificaciones a la autoridad pertinente.

En materia de inversiones, se debiera dotar a esta Agencia con atribuciones para entregar directrices y lineamientos para la evaluación social de proyectos de infraestructura, en el marco del Sistema Nacional de Inversiones dependiente del actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

b. Fortalecer el rol del Consejo Fiscal Autónomo (CFA), ampliando su mandato a la revisión de informes de impacto financiero que se presentan en el Congreso en el marco de la tramitación de reformas legales que tengan un impacto fiscal significativo, ya sea en materia de gasto o impuestos. El CFA debiera evaluar el impacto estimado después de la implementación de la reforma y dimensionar las desviaciones (en caso de existir), así como evaluar también las proyecciones de ingresos que presente el Ejecutivo en el marco de la discusión de la Ley de Presupuestos año a año.

4. Eje fortalecimiento de la gobernanza de las empresas estatales y el SEP

Completar la modernización de la gobernanza y gestión de las Empresas Públicas, de modo de ir cerrando brechas existentes respecto a las Directrices de la OCDE sobre Empresas Públicas[69]. Esto incluye a ENAMI, BancoEstado y a las 20 empresas que dependen del Sistema de Empresas Públicas (SEP)[70].

Para ello es necesario, en primer lugar, un fortalecimiento del SEP y de su Consejo Directivo. En particular, es importante reforzar la independencia y perfil técnico de los miembros nombrados por el Presidente de la República. Esto se puede lograr con un mecanismo de ADP, plazos definidos y traslapados que aseguren continuidad y claras causales de remoción. Es adecuado mantener algunos nombramientos por parte de CORFO, Ministerio de Hacienda y de Economía para un resguardo patrimonial del Estado y una adecuada coordinación con la política pública, pero sería conveniente complementarlos con nombramiento vía ADP, reduciendo así el número de representantes nombrados por el Ejecutivo. Estos cambios en estructura y nombramientos debiesen reforzar el perfil técnico del Consejo, asegurar mayor continuidad y reducir la rotación de los Directores de Empresas nombrados por el SEP. En segundo lugar, se debe aumentar la transparencia en el nombramiento de los Directores de Empresas Públicas mediante concursos públicos y abiertos, o a través de un esquema de Registro de Directores elegibles. En tercer lugar, es necesario avanzar con la modernización pendiente del gobierno corporativo de BancoEstado y ENAMI, en línea con los estándares OCDE.

---

68. Para resguardar su independencia debe ser dirigida por un Consejo de renovación parcial integrado por técnicos con conocimiento de políticas públicas y evaluación, con causales de remoción explícitas evaluadas por un ente externo.
69. OECD (2016b).
70. Diez empresas portuarias, dos de transporte y ocho empresas de servicios en distintas áreas.

Capítulo V. Productividad[71]

I. Introducción

Hay bastante consenso en cuanto a que mejorar la productividad constituye un requisito básico para aumentar el crecimiento económico. Quien sintetizó este punto de una manera muy gráfica fue el premio nobel Paul Krugman al señalar que "la productividad no es todo, pero en el largo plazo es casi todo…(y) la capacidad de un país para aumentar el nivel de vida de su población a través del tiempo depende fundamentalmente de su capacidad para aumentar la productividad de los trabajadores"[72].

El concepto de mayor productividad suele asociarse a factores como la innovación, el desarrollo de nuevas tecnologías, a un mayor uso de herramientas digitales y varios otros vinculados al concepto de "modernización productiva" y, por cierto, a la existencia de una fuerza de trabajo capacitada para abordar los desafíos que lo anterior impone. Si bien todos estos elementos influyen en la productividad de los factores que se utilizan en la producción de los distintos bienes y servicios en una economía, mejorar la productividad es un concepto mucho más amplio, que significa algo tan simple como lograr producir más con los recursos que están disponibles. Por lo tanto, además de factores como los ya mencionados, la existencia de un contexto adecuado para que pueda desplegarse el emprendimiento y la innovación también ocupa un lugar importante. De hecho, las nuevas inversiones son un gatillante para mejorar la productividad.

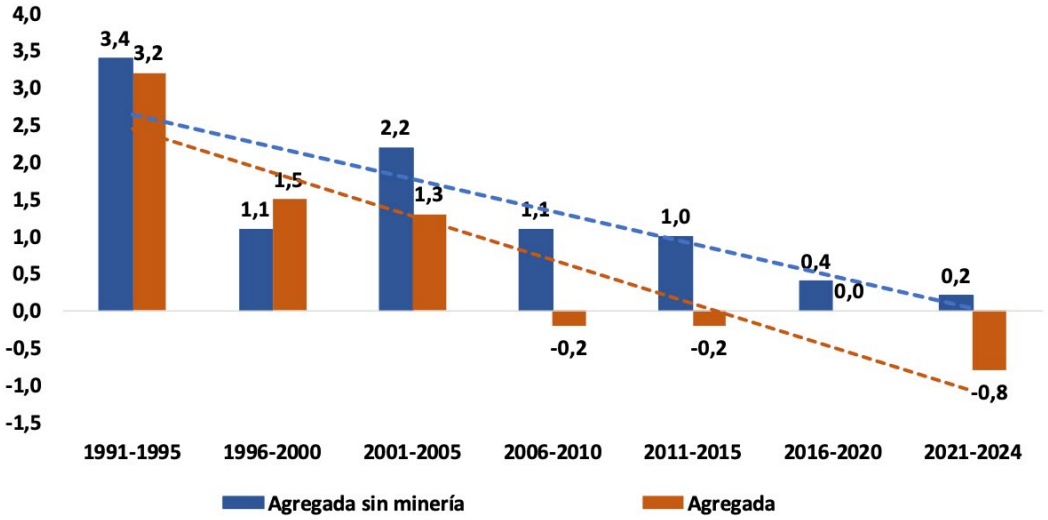
II. Diagnóstico

Medir la evolución de la productividad no es un asunto trivial, por cuanto no se trata de una variable que pueda ser observada directamente, sino que su estimación se obtiene como la diferencia (residuo) entre la variación total del PIB en un determinado período y aquella parte que puede ser atribuida en forma directa a la acumulación de capital fijo y al aumento en el número de personas ocupadas en la economía (ajustado esto último por el nivel de capital humano contenido y de uso). Esta diferencia se denomina contribución a la Productividad Total de Factores (PTF), y por tratarse de una medición indirecta realizada a partir de cálculos que intentan cuantificar el impacto de los factores productivos tradicionales, los que usualmente son sometidos a ajustes de uno u otro tipo, no existe una única manera de medir este residuo.

Para efectos comparativos hemos utilizado las estimaciones realizadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) para distintos períodos quinquenales a partir de 1991. Tal como se observa en la Figura 37, la PTF agregada muestra una tendencia que es claramente decreciente, la que luego de haber crecido a un promedio anual de 3,2% en el período 1991-1995, ha llegado a un valor negativo en los últimos años. Y si en el cálculo se excluye a la minería, la tendencia observada es similar.

71. Se agradecen las discusiones sobre Productividad con Jorge Fantuzzi y Cristián Romero.
72. Krugman (1994).

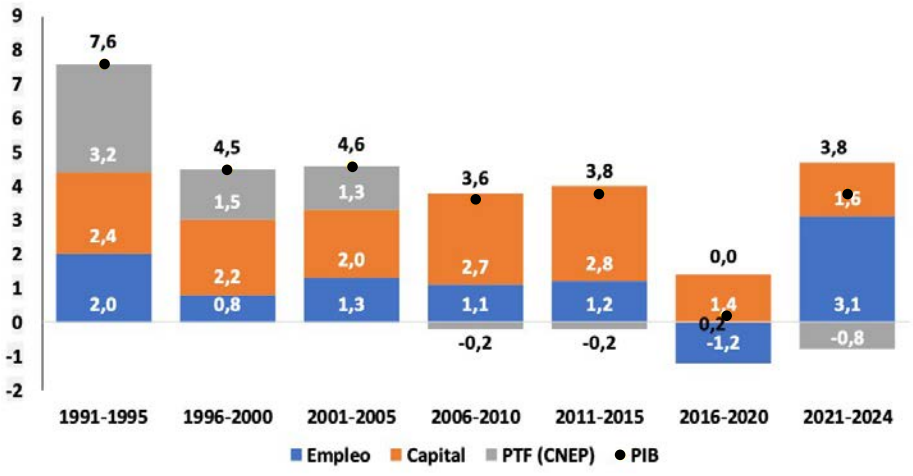
FIGURA 37: Productividad Total de Factores (variación anual, porcentaje)



Nota: ajusta la utilización de capital considerando el número de asalariados y su desviación con respecto a la tendencia de largo plazo, y en el caso del empleo se ajusta por capital humano y por uso en base a los diferenciales salariales respecto al máximo nivel educacional.
Fuente: Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2024).

Como complemento a lo anterior, en lo que se conoce como la contabilidad del crecimiento, y que consiste en desagregar la tasa de crecimiento del PIB en lo que sería atribuible a los factores capital, trabajo y PTF, la CNEP también ha realizado estimaciones que permiten dimensionar la magnitud de la disminución de la contribución de la PTF como fuente de crecimiento del PIB a través del tiempo. Tal como se observa en la Figura 38, en el quinquenio 1991-1995, donde el crecimiento anual promedio del PIB fue de 7,6%, el aporte de la PTF fue de 3,2 puntos porcentuales de ese total, es decir, un 42% del aumento del producto nacional registrado en ese período puede atribuirse a ganancias de productividad. Esta situación cambió notoriamente a partir del año 2006, comenzando así un período que se mantiene hasta el día de hoy, donde la contribución de la PTF ha pasado a ser prácticamente nula, e incluso negativa en los años más recientes.

FIGURA 38: Descomposición del crecimiento del PIB (porcentaje, puntos porcentuales)



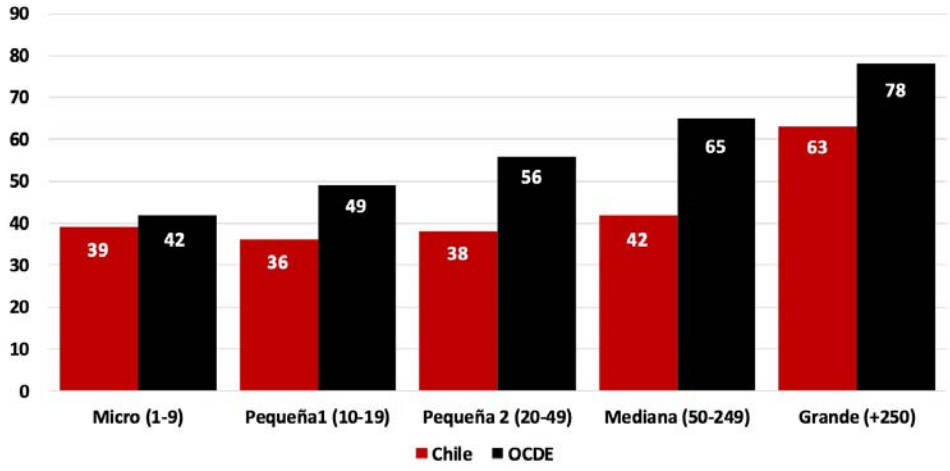
Fuente: Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2024).

Para explicar esta tendencia decreciente de la productividad hay variadas hipótesis, ninguna de las cuales constituye una única explicación por sí misma. Entre aquellos aspectos donde parece haber mayor acuerdo cabe destacar: (i) el insuficiente desarrollo de la infraestructura vial, portuaria, aérea y de telecomunicaciones; (ii) las excesivas regulaciones y burocracia que impide el desarrollo de nuevos proyectos; (iii) la insuficiente competencia en algunos mercados que desincentiva la innovación; (iv) la falta de generación o adopción de nuevas tecnologías; y (v) las insuficiencias en cuanto a calidad de la educación en todos los niveles, lo que deriva en una falta de capital humano, y de capacitación de la fuerza laboral que son fundamentales para mejorar la productividad de la economía (esto último será un factor clave para poder desempeñarse exitosamente en un mundo en que el uso de las tecnologías de información y el desarrollo de la inteligencia artificial va a moldear una nueva forma en la que se van a llevar a cabo los procesos productivos en las distintas industrias). La principal carencia en los tiempos actuales radica en un contexto en que lo predominante es la falta de incentivos para que la actividad productiva pueda desarrollarse en todo su potencial.

Otra arista interesante de tomar en cuenta para efectos de diagnosticar la situación de Chile en materia de productividad laboral es la que se refiere a la medición de las brechas en función del tamaño de la empresa. Un estudio realizado por el Ministerio de Economía (2017) a partir de la Encuesta Longitudinal de Empresas que realiza esta repartición muestra que las empresas de mayor tamaño son, en promedio, significativamente más productivas que las microempresas. Este resultado no debería sorprender, por cuanto las empresas más grandes tienen volúmenes de operación superiores que les permiten beneficiarse de las economías de escala que están presentes en los procesos productivos, operan con una mayor dotación de capital por trabajador, tienen mayor y mejor acceso al crédito, pueden acceder a tecnología más avanzada, disponen en general de trabajadores más calificados y cuentan también con una administración más profesional, por citar los principales factores diferenciadores. También es llamativo el resultado que se obtiene al comparar a las empresas chilenas con sus similares en los países de la OCDE. El estudio citado contiene un análisis en este sentido, adaptando la definición de tamaño de empresas al estándar OCDE, es decir, en función del número de trabajadores (Figura 39).

Las principales conclusiones que surgen de este análisis comparativo son: (i) para todos los tamaños de empresa, la productividad laboral en los países OCDE está por encima de la que se observa en Chile; y (ii) la brecha es mayor en las empresas pequeñas y medianas.

FIGURA 39: Productividad laboral por tamaño de empresa (miles de dólares del 2013)



Nota: tamaño de empresa considerando el número de trabajadores.
Fuente: Ministerio de Economía (2017).

III. Propuestas de Política Pública

En la lógica de que la noción de mejorar la productividad está asociada a la idea de poder obtener un mejor resultado a partir de los recursos disponibles, los factores que influyen en su evolución son de variada índole. A continuación se presentan propuestas agrupadas en los aspectos que se consideran como los de mayor incidencia en la variación de la PTF, destacando en primer lugar aquellos que se han considerado prioritarias.

Las siguientes tres políticas se consideran prioritarias para mejorar la productividad:

1. Profundizar competencia en los mercados introduciendo mayor desafiabilidad

La existencia de mercados competitivos resulta primordial para que los actores en los distintos mercados se vean incentivados a mejorar la productividad y a innovar, porque de lo contrario van a ser desplazados por sus competidores, sean estos empresas locales o productos importados. Para esto se requieren dos cosas. Primero, que exista libre entrada a las distintas actividades y que las regulaciones sean compatibles con la aparición de nuevos emprendedores que puedan desafiar a los incumbentes en los distintos mercados. Esto favorece la innovación que surge de la "destrucción creativa"[73] que se origina a partir de la desafiabilidad de los mercados. Un proceso de obtención de permisos largo, engorroso y con poca certeza definitivamente favorece a los incumbentes en los distintos mercados, tratándose por tanto de una materia clave de resolver. Y segundo, un ordenamiento institucional que promueva la libre competencia y que castigue los actos contrarios a ella.

Medidas prioritarias:

a. Perseverar en la disminución de trabas para iniciar nuevos negocios, con un *fast track* para nuevos emprendimientos que otorgue mayores plazos y flexibilidad para el cumplimiento de las regulaciones, en línea con lo planteado en el Capítulo IV "Modernización del Estado", como complemento al proyecto de ley de "permisología" actualmente en trámite legislativo.

b. Fortalecer la institucionalidad que resguarda la libre competencia: revisión presupuestaria; mejorar los tiempos y reducir la incertidumbre en las investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica (FNE); políticas de retención de talento; racionalización de tareas asignadas a la FNE.

Otras medidas:

c. Mejorar y concluir la reforma al sistema de notarios y conservadores.

d. Introducir mayor competencia efectiva en el cabotaje marítimo, eliminando las restricciones contenidas en el proyecto de ley[74] en trámite que van a seguir dificultando la participación de naves extranjeras (dotación 100% nacional y cabotaje solo en tramos que formen parte de la "ruta de salida" previamente informada luego de descargar en puertos chilenos mercadería proveniente del exterior).

e. Flexibilizar el uso de activos que pueden ser compartidos entre actores de una misma industria (telecomunicaciones, proyectos energéticos, facilidades para realizar I+D, etc.), bajo condiciones que sean compatibles con la legislación encargada de fiscalizar la libre competencia.

2. Facilitar y profundizar la integración a la economía mundial

En una economía pequeña como la chilena, la apertura comercial resulta fundamental para mejorar la productividad de los factores productivos, por cuanto ella posibilita generar mayor escala para la producción local de bienes

73. El economista austriaco Joseph Schumpeter acuñó este término para referirse a la liberación de recursos que se produce cuando una nueva empresa desplaza a otra del mercado, permitiendo así que estos puedan ser utilizados más eficientemente.
74. Boletín 14.532-15.

y servicios, lo cual da origen a un sector exportador que a fin de cuentas se convierte en el motor del desarrollo económico. La apertura permite también tener acceso a nuevas ideas y a nuevas tecnologías, permitiendo un mejor uso de los bienes de capital. En un contexto en que el desarrollo de las tecnologías de información está bajando las barreras al comercio entre países en forma natural, y en el cual el mundo está demandando productos que son fundamentales para abordar los desafíos derivados de la electromovilidad y de la protección del medio ambiente, profundizar la inserción de Chile en los mercados mundiales y en las cadenas de valor que se han venido generando constituye un requisito fundamental para cimentar una nueva fase de desarrollo económico.

Medidas prioritarias:

a. Mejorar la infraestructura logística y portuaria a través del modelo de concesiones, en aras de lograr reducciones de costos en el proceso exportador.

b. Suscripción de nuevos acuerdos de libre comercio con países donde el potencial para las exportaciones chilenas es elevado (como es el caso de India), y renovación y actualización de los tratados vigentes, a tono con las nuevas condiciones de mercado.
Otras medidas:

c. Lograr una mejor coordinación en las medidas de apoyo que entrega el Estado para posicionar a Chile en los mercados internacionales, fusionando ProChile con InvestChile.

d. Reformular la institucionalidad que regula el funcionamiento de la Comisión Antidistorsiones, a fin de que su trabajo se base en parámetros estrictamente técnicos, con integrantes designados a partir de ternas elaboradas por la ADP en forma alternada en el tiempo. De esta manera se evita que el proceso se vea afectado por los ciclos políticos.

3. Mejorar la capacidad de adquirir y adaptar tecnologías disponibles

Para las empresas que están aún distantes de la frontera tecnológica, su mejor opción es adquirir y adaptar tecnologías ya existentes (*catch-up)*, ya que para ellas las actividades de I+D son menos relevantes. Para avanzar en esta línea aplican los mismos conceptos señalados en el punto anterior, a lo cual habría que agregar la necesidad de disminuir trabas para poder adaptar tecnologías al menor costo posible, lo cual significa poder acceder a los mercados que las proveen en forma competitiva. En lo que respecta a eventuales apoyos estatales en esta materia, ellos deberían guiarse por los mismos principios reseñados en el párrafo anterior.

Medidas prioritarias:

a. Promover y facilitar el acceso a tecnologías ya disponibles en el mercado, sin que sea necesario realizar desarrollos propios para poder acceder a algunos de los programas CORFO orientados a mejorar la productividad.

b. Disminuir la tasa de retención que se aplica a las empresas extranjeras por el uso de patentes y pago de royalties que realizan sus filiales chilenas (actualmente 30% en el caso general).

Otras medidas:

c. Aprovechar el fenómeno migratorio como fuente de adquisición de talento, eliminando obstáculos, como el tope de contratación de trabajadores extranjeros u otras trabas que enfrentan para certificar adecuadamente sus calificaciones, que no permiten aprovechar esta nueva fuerza de trabajo en sectores de mayor productividad.

d. Incentivos a la capacitación y reconversión laboral en el uso de tecnologías específicas, para disponer de capital humano que esté en condiciones de operar las tecnologías adquiridas.

A continuación, se presentan cinco políticas complementarias que también contribuirían a mejorar la productividad.

4. Mejorar condiciones de entorno para emprender e innovar

Las decisiones que toman las empresas en materia de inversión, de contratación de trabajadores, de capacitación y de generación y adaptación de nuevas tecnologías requieren de un entorno que contenga los incentivos adecuados para que ello ocurra. Este concepto es de naturaleza multidimensional y abarca ámbitos diversos que incluyen la certeza jurídica, la estabilidad macroeconómica y la competencia en los mercados, en un contexto donde exista facilidad para hacer negocios, materia en la cual los temas regulatorios juegan un rol fundamental.

a. Fortalecer el compromiso con la estabilidad macro a través de una gobernanza para la política fiscal más sólida, en línea con lo planteado en el Capítulo IV "Modernización del Estado".

b. Mejorar la institucionalidad en lo relativo al otorgamiento de permisos, complementado y reforzando con lo propuesto en el Capítulo IV "Modernización del Estado", en los siguientes términos[75]:

- Radicar en el Ministerio de Economía las funciones de coordinación intersectorial, tanto para grandes empresas, como para MIPYMES.

- Ampliar el uso de colaboradores externos para la obtención de certificaciones, costeados por los propios interesados.

- Incorporar mecanismos de incentivo para que los servicios públicos encargados del otorgamiento de permisos cumplan con los plazos establecidos en las respectivas leyes sectoriales, estableciendo indicadores de cumplimiento que formen parte de los convenios de desempeño.

- Fortalecer la certeza regulatoria asociada a la validez de los dictámenes sobre evaluación ambiental de los proyectos, racionalizando las vías de impugnación y eliminando la facultad de invalidar permisos ya otorgados.

- En el caso de nuevos emprendimientos que califiquen como empresas de menor tamaño, limitar los informes sanitarios exigidos únicamente a actividades industriales. Para el otorgamiento de los permisos respectivos, establecer condiciones y umbrales de riesgo que eximan de la exigencia de una visita presencial de parte del organismo regulador, estableciendo sistemas de declaración jurada para permisos de riesgo bajo, con un control aleatorio ex post.

5. Mejoramiento del capital humano, que profundizan y complementan las que se plantean en los Capítulos II "Mercado laboral" y III "Educación"

Una población más educada y una fuerza de trabajo mejor capacitada para desarrollar labores en un entorno que está en permanente cambio es también un requisito fundamental para poder hacer un mejor uso de los recursos productivos disponibles. La experiencia de los países más exitosos en materia de crecimiento económico muestra que el denominador común en todos los casos ha sido la disponibilidad de capital humano de mayor calificación como palanca fundamental para mejorar la productividad, y en un mundo que en forma creciente va a continuar transitando por el camino de la economía del conocimiento, con un uso más extensivo de las tecnologías digitales y con un uso cada vez mayor de herramientas de Inteligencia Artificial (IA), este requisito va a ir adquiriendo aún una mayor relevancia.

Medidas propuestas:

a. Revisión de la malla curricular en la enseñanza básica y media, entregando a los alumnos herramientas y desarrollando habilidades cognitivas y de aprendizaje que les permitan desenvolverse de mejor forma en la nueva economía digital y en el uso de la inteligencia artificial, fortaleciendo capacidades para desarrollar pensamiento computacional y pensamiento crítico para resolver problemas.

75. Algunos de estos puntos se han señalado en capítulos anteriores.

b. Generar espacios para que la empresa privada pueda participar en el proceso de formación técnica de los estudiantes secundarios a través de los sistemas de educación dual, aprovechando las experiencias de las economías desarrolladas que han seguido este camino.

c. Modernización en el uso de la franquicia tributaria SENCE, incorporando mayor flexibilidad para el uso de este mecanismo, incorporando programas de educación continua.

d. Incentivar la repatriación de capital humano especializado desde el extranjero a través de programas de financiamiento que permitan a los beneficiarios desarrollar proyectos de investigación aplicada en centros que sean elegibles o proyectos de desarrollo tecnológico al interior de las empresas.

e. Apoyar con recursos públicos programas de capacitación que generen una certificación y/o cualificación asociada al Marco Nacional de Cualificaciones Técnico Profesional, para mejorar los estándares de información al mercado, ampliando las opciones para los trabajadores.

f. Énfasis en la capacitación digital y en todo lo vinculado al uso de la inteligencia artificial, para lograr la complementariedad que se va a requerir entre tecnología y empleo.

g. Condicionar los beneficios otorgados por el Seguro de Cesantía a la participación en capacitaciones que faciliten la reinserción en el mercado laboral, combatiendo así el analfabetismo funcional y digital que prevalece en vastos sectores de la población.

6. Mejorar la capacidad de desarrollo de nuevas tecnologías en los sectores de punta

A pesar de que el concepto de productividad abarca mucho más que I+D, no cabe duda que la capacidad de generar nuevo conocimiento y de desarrollar nuevas tecnologías juega también un papel de alta relevancia. Lo anterior es especialmente significativo en las industrias en que los productores locales tienen una mayor presencia y ocupan posiciones de vanguardia en los mercados internacionales, como es el caso de la minería, la agroindustria, el sector forestal, el vitivinícola y la salmonicultura, entre otros. La generación de mayores capacidades en este ámbito está directamente relacionado a la inversión en I+D, y para esto los cuatro factores mencionados previamente (condiciones de entorno, mercados competitivos, integración a la economía mundial y disponibilidad de capital humano) juegan un rol fundamental. Sin perjuicio de ello, en atención a las externalidades positivas que provoca la generación de nuevo conocimiento y nuevas tecnologías, podría haber razones para apoyar intervenciones estatales que incentiven un mayor desarrollo de las actividades de I+D, principalmente a través de beneficios tributarios, bajo una lógica de "política horizontal" que no discrimine entre sectores productivos.

a. Reformular la Ley de Incentivo Tributario a I+D[76] en los siguientes términos:

- Establecer su carácter permanente, ya que tiene fecha de término el año 2025.
  Aumentar el tope máximo anual del crédito tributario, actualmente fijado en 15 mil UTM (US$1 millón aproximadamente), de manera que iniciativas de mayor envergadura puedan acceder a la franquicia.

- Flexibilizar requisitos para que las empresas puedan acogerse a este beneficio en forma más simple y expedita.

- En el caso de las empresas acogidas al régimen Pro-PYME, establecer que en caso de no obtener utilidades que les permitan acceder al crédito tributario señalado, puedan solicitar el reembolso de los fondos destinados a un proyecto de I+D, lo que lo convertiría en un crédito reembolsable que operaría como un subsidio directo.

- Establecer un crédito tributario adicional con cargo al Impuesto de Primera Categoría, incorporando un deduci-

76. Ley 20.241 del 2008.

ble, para: (i) adquisición de equipos y servicios de contenido tecnológico desarrollados y/o producidos en Chile o importados; (ii) gastos asociados a la protección de propiedad industrial; y (iii) desembolsos destinados a obtener certificaciones ISO.

b. Acercar a las instituciones generadoras de conocimiento y de desarrollo tecnológico con las actividades productivas, para lo cual se requiere contar con una Ley de Transferencia Tecnológica que regule en forma adecuada la manera en que los investigadores y los centros universitarios puedan apropiarse de los resultados provenientes de investigaciones realizadas con fondos públicos.

c. Fortalecer la formación de capital humano avanzado en áreas científicas y tecnológicas, incorporando incentivos para su inserción en el sector productivo, flexibilizando el programa Becas Chile en esta materia.

d. Promover la participación de investigadores chilenos en proyectos y redes internacionales de intercambio de conocimiento.

7. Mayor flexibilidad para facilitar la reasignación de recursos entre sectores

Las ganancias de productividad en las empresas se producen no sólo cuando éstas toman decisiones que les permiten utilizar de mejor forma los recursos disponibles, sino que también cuando estos recursos son traspasados desde una empresa de baja productividad hacia otra que los puede utilizar de mejor forma. De hecho, lo que muestra la evidencia empírica disponible para Chile es que a nivel agregado ambos tipos de efectos tuvieron igual importancia relativa en el período 2006-2014 en cuanto a su impacto en productividad (Banco Central de Chile, 2016). En el caso de la industria manufacturera, las cifras para el período 1980-2001 muestran que en los primeros años de ese lapso, cuando estaban en proceso de implementación las reformas económicas que liberalizaron la economía y que la abrieron a la competencia internacional, el efecto de la reasignación de recursos explica la mayor parte de las ganancias de productividad obtenidas.

Medidas prioritarias:

a. Lograr mayor flexibilidad laboral para permitir que los trabajadores puedan reasignarse con mayor facilidad entre empresas y sectores. Se propone reemplazar el mecanismo de Indemnización por Años de Servicio por un sistema de seguro de desempleo de mayor alcance, eliminando así las distorsiones que introduce la duplicidad entre ambos sistemas de protección[77].

b. Mejorar instancias de reconversión laboral para que trabajadores desplazados desde actividades menos productivas puedan adquirir los conocimientos y habilidades requeridas en los sectores más dinámicos.

c. Eliminar fricciones que desincentivan el crecimiento de las PYMES, como es el caso de los tratamientos tributarios diferenciados en función del tamaño de las empresas. Esto, sumado al combate de la informalidad laboral que se manifiesta con mayor frecuencia en las empresas de menor tamaño.

d. Aprobación del proyecto de sala cuna universal, para facilitar la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo.

e. Medidas en el ámbito laboral, previsional y en políticas sociales que incentiven la formalización de los trabajadores, especialmente necesario en las empresas de menor tamaño donde las brechas son mayores.

8. Fomentar el crecimiento de las empresas de menor tamaño

Siendo efectivo que los nuevos emprendimientos suelen iniciar sus actividades con escalas de operación más reducidas que las empresas ya instaladas, las ganancias de productividad y la mayor eficiencia se logran en la medida

77. Esta política se analiza en más detalle en el Capítulo II “Mercado laboral”.

que las escalas de operación aumenten. Desde esta perspectiva, los regímenes tributarios preferenciales que se otorgan a las empresas de mayor tamaño con el propósito de brindarles un apoyo terminan convirtiéndose en un impuesto al crecimiento, ya que el incentivo es a que permanezcan como PYMES.

Consecuentemente, debiendo ser un objetivo de política el apoyar el crecimiento de las empresas de menor tamaño, una medida prioritaria debería ser terminar con los tratamientos impositivos preferenciales, estableciéndose una tasa de Impuesto de Primera Categoría uniforme, sin hacer diferencias en función del tamaño de las empresas. El apoyo a las PYMES para que logren crecer debe concentrarse en instrumentos que les permitan acortar brechas con las empresas de mayor tamaño, entre los cuales destacan aquellos que otorgan garantías crediticias, y a los que deberían agregarse programas específicos de capacitación para sus trabajadores que les permitan ir mejorando su competitividad.

9. Rol del Estado en la promoción del desarrollo productivo

La participación que debe tener el Estado en la promoción del desarrollo productivo, y particularmente en el tema de la productividad, ha dado origen a un debate que se ha mantenido vivo durante varias décadas. A pesar de los diferentes puntos de vista, hay acuerdo en que existen espacios para intervenir cuando se está en presencia de las denominadas "fallas de mercado" (externalidades, asimetrías de información, problemas de coordinación y provisión de bienes públicos), pero con la condición adicional de que los beneficios que se pretende obtener exceden los costos asociados a la intervención, particularmente en lo que se conoce como "fallas de Estado" (capacidad institucional, riesgos de captura).

Principios generales a considerar en este ámbito:

a. Rol eminentemente facilitador del Estado, en términos de crear las condiciones de entorno requeridas para que la actividad emprendedora pueda desplegarse con todo su potencial.

b. No pretender sustituir al mercado como motor central de la asignación de los recursos en la economía.

c. Provisión de bienes públicos requeridos (regulatorios y de infraestructura) para impulsar una mayor tasa de inversión.

d. Privilegiar las intervenciones de naturaleza "horizontal", es decir, que beneficien a todos los sectores productivos por igual, sin discriminaciones, reservando las políticas "verticales" a casos muy excepcionales donde se pueda justificar un tratamiento preferencial.

e. Evaluación permanente de los distintos programas y adopción de un sistema de rendición de cuentas efectivo, que permita velar por el uso eficiente y transparente de los recursos.

Medidas prioritarias:

a. Reformulación del gobierno corporativo de la CORFO, reemplazando a los ministros que integran su Consejo Directivo por profesionales idóneos ajenos al aparato gubernamental, seleccionados a partir de ternas elaboradas por la ADP, con la excepción del Ministro de Economía, quien continuaría presidiéndolo.

b. Reestructuración funcional de la CORFO, agrupando las actividades de financiamiento en una unidad aparte, con gobierno corporativo propio, que pueda ser fiscalizada por la CMF.

c. Dinamizar la industria de capital de riesgo creándose un "fondo de fondos", administrado por la CORFO o por otro organismo mandatado para este efecto, autorizado a tomar participación en fondos de inversión que a su vez invierten en proyectos específicos.

Capítulo VI. Política social[78]

I. Introducción

En Chile es urgente mejorar los instrumentos de política social. El gasto social[79] absorbe una buena proporción del gasto fiscal y urge iniciar un proceso gradual de reforma para aumentar su eficiencia y efectividad. En la actualidad se ofrecen cerca de 500 programas[80], muchos de ellos mal evaluados. Al respecto, se requiere además de elevar la eficiencia del gasto público social, enfrentar la vulnerabilidad de ciertos sectores de la población, y promover la formalidad laboral.

En el presente capítulo se propone iniciar un proceso de reforma a nuestra política social de manera que, cumpliendo su labor de proteger a las personas ante situaciones adversas, logre también robustecer el mercado laboral, incentivar la formalidad, elevar los ingresos autónomos y disminuir la desigualdad de ingresos de la población. Son las mejoras al funcionamiento del mercado laboral las que dotan a estas reformas de un carácter "pro crecimiento".

Se propone anclar nuestra política social en un programa de transferencias monetarias hacia los hogares. En este capítulo la propuesta consiste en una transferencia a los trabajadores que tienen ingresos bajos, condicional a que dichos ingresos provengan de un empleo formal[81].

Esta política debiera ser un primer paso hacia establecer un "Impuesto Negativo al Ingreso Laboral" o "INI Laboral", que debería reemplazar buena parte de los programas que hoy constituyen una política social disfuncional, como se describe en la sección II a continuación. En el caso de la propuesta concreta que se hace aquí, dicho programa debiera gradualmente reemplazar a una gran cantidad de programas de bajo presupuesto y dudosa efectividad, junto con unificar las más de veinte transferencias monetarias que hoy existen. A efectos de este trabajo, llamaremos al programa propuesto "INI Laboral".

---

78. Se agradece su valioso aporte a Juan José Obach por su valioso aporte en la elaboración de este capítulo.
79. En este capítulo nos referiremos a todos aquellos programas definidos para fines presupuestarios como sociales, pero excluyendo los de educación (cubiertos en el Capítulo III "Educación") y los de salud.
80. De acuerdo a la Dirección de Presupuestos, en 2023 había 480 programas sociales.
81. El diseño del programa está inspirado en el Earned Income Tax Credit de Estados Unidos (EITC, por sus siglas en inglés). Más información en https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit-eitc.

Debido a que el INI Laboral es una transferencia condicional a tener ingresos formales, debería incentivar la integración al mercado formal a quienes actualmente son trabajadores informales y a quienes están desocupados o inactivos. El diseño del programa implica que el monto del beneficio primero crece en función del monto del ingreso autónomo (fase creciente), luego alcanza un monto fijo (meseta) y, por último, disminuye en la medida en que el ingreso autónomo sigue aumentando (fase de salida).

Inicialmente los beneficiarios del INI Laboral serían todos los trabajadores con ingresos formales menores a $600.000 brutos. El aporte mensual máximo sería de $80.000 y se realizaría de manera automática, mensual o anual, a través de un depósito en la cuenta bancaria del beneficiario y debiera estar libre de postulaciones o procesos burocráticos ("papeleos"). Se estima que en un comienzo el INI Laboral podría beneficiar a un total de 2,8 millones de trabajadores, con un costo fiscal anual de 0,7% del PIB[82].

Cabe hacer presente que los valores utilizados, tanto para el monto de la transferencia, como para el nivel de salario de cada uno de los tramos del subsidio, fueron estimados para el año 2022, ya que para ese año se tiene los resultados de la última encuesta Casen, información necesaria para efectos de poder estimar los impactos y recursos necesarios.

Para evitar duplicidades, el INI Laboral debería sustituir a programas mal evaluados, poco efectivos y de baja cobertura, así como también a transferencias directas que son inferiores a los montos aquí propuestos. El reemplazo de estos por un programa simple, disminuye la complejidad administrativa y la información que deben manejar los potenciales beneficiarios. A su vez, el hecho que se pague de forma automática, sin postulaciones, simplifica el acceso a dicho beneficio por parte de los beneficiarios[83].

II. Diagnóstico

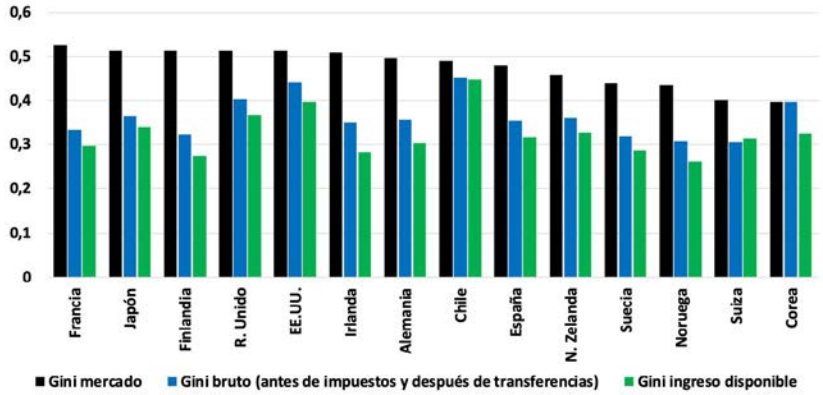
Las diferencias más importantes entre Chile y otros países de la OCDE en términos de distribución del ingreso no son respecto a la desigualdad antes de impuestos y subsidios, sino que en relación con la desigualdad después de la acción del Estado (impuestos y transferencias). Esto ocurre debido a que la mayoría de los países de la OCDE poseen políticas efectivas de redistribución, donde a través de impuestos y sobre todo mediante transferencias, se canalizan recursos desde los sectores más acomodados de la sociedad hacia aquellos de menores recursos.

Por ejemplo, tal como se muestra en la Figura 40, el índice de Gini[84] de mercado en Chile es 0,49, similar al de Alemania (0,5) e Irlanda (0,5). Sin embargo, después del pago de subsidios y transferencias (sin considerar los impuestos), Chile reduce marginalmente la desigualdad, disminuyendo su Gini solo en 4 puntos, a diferencia de Alemania e Irlanda, que logran bajarlo en 17 y 15 puntos, respectivamente. La Figura 40 nos permite sacar dos conclusiones: primero, los Estados logran disminuir en una magnitud mucho mayor la desigualdad a través de sus subsidios y transferencias (diferencia entre el Gini del ingreso de mercado y el Gini del ingreso monetario bruto) y no por sus sistemas tributarios (diferencia entre el Gini del ingreso monetario bruto y Gini el ingreso monetario disponible después de impuestos). Segundo, la actual política social en Chile no es capaz de reducir la desigualdad a niveles de países de la OCDE.

La baja capacidad de Chile para disminuir la desigualdad de ingresos se puede explicar en parte, por una política social que está compuesta de cientos de programas de baja escala y dudosa efectividad, cada uno creado para satisfacer una necesidad en particular, cuya pertinencia no se ha cuestionado por décadas. Esto, a diferencia de los países OCDE que, bajo un

82. Estimaciones basadas en Briones et. al. (2024).
83. Cuando se dice "sin postulación" se reconoce que se tiene que generar igualmente un punto de contacto con el Estado para que las personas tengan oportunidad de ratificar o rectificar su información. Por otro lado, para evitar incentivos perversos se requiere fomentar el auto-reporte de ingresos, porque no todos están en los registros públicos. El retiro gradual también es clave tanto en el diseño del programa, como en que el instrumento no categorice a una persona en cierto quintil de manera discreta (con lo cual se da el cambio de quintil por cambiar en un peso el ingreso).
84. Este índice busca medir la desigualdad de ingresos dentro de un país, donde un valor de 0 representa igualdad total y un valor de 1 representa desigualdad total.

FIGURA 40: Gini de países OCDE seleccionados, 2022 (índice, donde 0 (1) indica igualdad (desigualdad) perfecta de los ingresos)



Fuente: Income Distribution Database (OCDE).

paradigma menos paternalista y más liberal, transfieren grandes sumas en efectivo. Hoy en Chile proliferan los programas sociales de baja escala, inconexos entre sí y desperdigados por varios ministerios y servicios públicos. Al año 2023, según datos de la Dipres, existía un total de 689 programa públicos (donde 480 son programas sociales), de los cuales un 72% tenía un presupuesto anual menor a US$10 millones[85].

Este elevado número de programas sociales, su dispersión en diferentes instituciones y la casi nula coherencia entre sí, son factores que alimentan la ineficiencia estatal. Muchas de las políticas son ineficaces y conllevan un alto costo administrativo (Figura 41)[86].

FIGURA 41: Programas sociales y no sociales (2023) (número de programas y millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos Dirección de Presupuestos (2023).

85. Dirección de Presupuestos (2023).
86. En un reporte de la Dirección de Presupuesto y la Subsecretaría de Evaluación Social (2020) se indicó que hasta el año 2019 existían un total de 470 programas sociales y 217 programas no sociales entregados por el Estado. Estos implicaron un gasto total de aproximadamente 12% del PIB nominal de ese año. Si tomamos en cuenta solamente los programas sociales, el gasto es de un 10,4% del PIB. Por otra parte, los programas sociales que no son dirigidos hacia el Ministerio de Educación ni al Ministerio de Salud o al Sistema de Pensiones corresponden a un 4% del PIB. Finalmente, considerando el total de programas que están categorizados con focalización inadecuada, con el indicador de objetivos inadecuado, o con ambas observaciones, estos representan el 1,8% del PIB.

En Chile los programas sociales tienen múltiples problemas:

- La cobertura de estos programas es inorgánica e ineficiente.
- Tienen criterios muy estrechos de admisibilidad.
- Están diseñados para enfrentar una pobreza crónica, permanente, "dura". Sin embargo, en la actualidad en Chile la pobreza es dinámica, temporal y "blanda". Al estar definidos de esa forma, los criterios de elegibilidad también son duros, por lo que, si la condición del sujeto varía mínimamente, este corre el riesgo de perder los beneficios que le entrega determinada política (Sapelli, 2014), lo que produce incentivos negativos como la trampa de la pobreza y la informalidad laboral.

Por último, si bien Chile posee un bajo nivel de ineficiencia del gasto público en comparación con el resto de los países de América Latina (BID, 2018), la ineficiencia es alta en comparación con los países pertenecientes a la OCDE. El aspecto más relevante es el de "filtraciones por transferencias", esto es, transferencias (directas e indirectas) que no llegan a las personas a las que les corresponde el beneficio. Esta dimensión representaría, según cálculos del BID, al equivalente a 0,9% del PIB.

III. Propuestas de Política Pública

A nivel conceptual, esta propuesta comienza por agrupar buena parte de las transferencias monetarias hoy existentes en una sola política simple y transparente. Es un paso inicial hacia construir un programa de transferencias monetarias que sea el pilar central de la política social. Esto permitiría mejorar la efectividad y eficiencia de la política social.

La propuesta, como se dijo, es implementar una adaptación del Earned Income Tax Credit (EITC) de EE.UU., destinado a los trabajadores formales de bajos ingresos. Existe mucha evidencia empírica respecto a los efectos de programas como el EITC. Entre ellos se encuentra que mejora los ingresos de los más pobres, disminuye la tasa de pobreza, disminuye la desigualdad, aumenta la participación laboral y disminuye la dependencia de las familias de las políticas de bienestar social. Un tema clave son los efectos sobre la oferta laboral y allí hay clara evidencia de un efecto positivo en la participación laboral, en particular sobre las madres solteras, pero no en las horas trabajadas para quienes ya participaban en el mercado laboral[87].

Por otro lado, una política como el INI Laboral permite sustituir políticas sociales que afectan el empleo negativamente, por una política que lo fomenta. Esto es de extrema importancia en Chile, donde la lógica de focalización de la política social genera incentivos al sub-reporte y a la informalidad laboral. Nos referimos a aquellos programas que enfrentan a las personas a un impuesto marginal superior a 100%. Esto se debe a que, si la persona supera un determinado umbral de ingresos asociado al mecanismo de focalización, esta pierde todos los beneficios sociales[88].

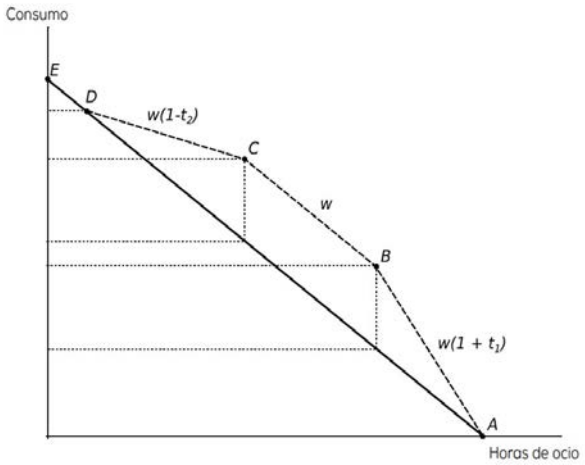
Por lo tanto, un programa de este tipo requiere un diseño fino y cuidadoso, para no generar incentivos en las personas para dejar de trabajar porque ya reciben un ingreso suficiente a través de las transferencias. De ahí viene el atractivo de incorporar aspectos del EITC, que condiciona la transferencia a la existencia de ingresos formales.

1. Racionalidad económica de un "INI"[89]

La propuesta original de INI se presentó como una política social alternativa a las políticas vigentes en ese momento en EE.UU.

87. Ver Keane y Moffit (1998), Eissa y Leibman (1996), Meyer y Rosenbaum (2001) y Gale et. al (2018).
88. El uso del Registro Social de Hogares (RSH) clasifica a las personas según quintil de ingresos, y gran parte de los programas sociales en Chile tienen el corte de 40 o 60% de vulnerabilidad, perdiéndose los beneficios en forma discreta (total) si uno sale de ese grupo (Friedman, 1962).
89. Los argumentos que se presentan aquí justifican un INI de una dimensión mayor que la que se propone para iniciar el proceso de reforma social. Esa debiera ser la dirección de la política social.

FIGURA 42: Ampliación de la restricción presupuestaria producto del subsidio



Fuente: Hernando y Rubio (2017).

Una de las preocupaciones centrales eran los altos impuestos marginales implícitos en los programas existentes y su enorme desincentivo a trabajar formalmente, que promovían la creación de una "clase" dependiente de los ingresos del Gobierno, lo que contribuía a un menor nivel de producto. En el diseño del INI Laboral que proponemos, la tasa marginal de impuestos está fijada a un nivel relativamente bajo, a diferencia de los programas tradicionales con tasas muy superiores al 100%.

Con la propuesta de INI Laboral, al dejar de cobrar un impuesto implícito por sobre el 100%, se reduce el desincentivo a las personas a trabajar en el sector formal. No sólo se disminuye este desincentivo, sino que, al condicionarlo a ingresos formales, altera la forma de la restricción presupuestaria (Figura 42) que enfrentan los trabajadores en términos de la decisión trabajo-ocio. Así, las personas pueden acceder a mayores niveles de utilidad dedicando más horas de su tiempo al trabajo. Esto lleva a un aumento de la oferta laboral.

2. Diseño del "INI Laboral"[90]

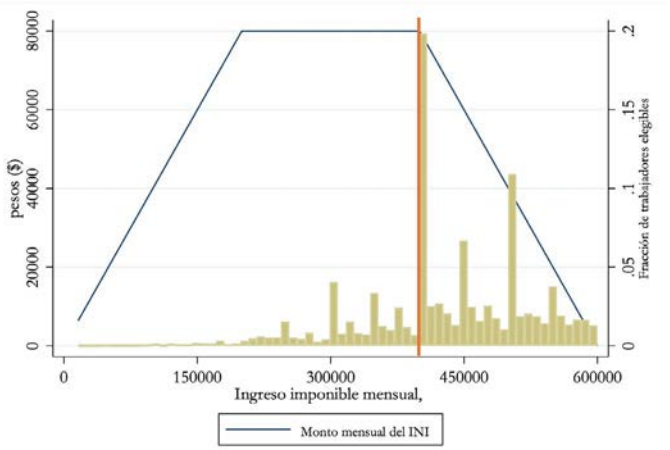
La transferencia del "INI Laboral" en su fase inicial es creciente en el ingreso disponible formal del beneficiario. Luego, en la fase 2, se entrega un monto fijo (meseta). Finalmente, en la fase de salida, el monto de la transferencia es decreciente en los ingresos, hasta llegar a cero al alcanzar el umbral definido para recibir el beneficio (Figura 43).

En un programa inicial, se propone un INI Laboral con una transferencia máxima de $80.000 mensuales[91]. Definimos el salario mínimo como el punto en que termina la fase plana o meseta. En este punto el ingreso total es equivalente al salario mínimo más $80.000. Desde ahí, el subsidio decrece gradualmente y se extingue completamente cuando el beneficiario alcanza un cierto umbral de renta imponible establecido, en este caso, en $600.000. De esta forma, bajo esta propuesta, el subsidio cubriría a todos los trabajadores formales con ingresos inferiores a $600.000 brutos mensuales.

Como dijimos anteriormente, el "INI Laboral" incentivaría a las personas fuera del mercado laboral a incorporarse. Para estimar este efecto utilizamos la metodología de Heckman (1979) en dos etapas que nos permite determinar la probabilidad de incorporación al mercado laboral de un trabajador adicional y su salario esperado. En este trabajo utilizamos las

90. El diseño aquí propuesto se basa en la propuesta Briones, 2024, la que a su vez utiliza la elasticidad de participación laboral de Agostini et al. (2013).
91. Se propone este programa inicial, limitado, en consideración a las restricciones presupuestarias existentes. Será conveniente expandirlo a medida que se levanten las restricciones presupuestarias y sea conveniente reemplazar programas socialmente menos deseables.

FIGURA 43: Diseño del INI Laboral (pesos y porcentaje)



Nota: Línea naranja corresponde a salario mínimo en 2022: $400.000.
Fuente: elaboración propia basado en CASEN 2022.

elasticidades de participación laboral-ingreso que se obtienen de dos trabajos previos en Chile, el de Agostini et. al. (2013) y Hernando y Rubio (2017)[92].

Utilizando la CASEN 2022, parametrizamos el "INI Laboral" con el salario mínimo de esa época ($400.000 mensuales) y con un umbral de tope de renta imponible de $600.000. Así, en su fase inicial el monto del subsidio corresponde a un 40% del sueldo imponible del trabajador formal hasta los $200.000 (hasta llegar a $80 mil). Luego, corresponde al máximo de $80.000 mensuales para sueldos imponibles entre $200.000 y $400.000. Por último, en la fase de salida se retira el beneficio en forma progresiva a una tasa de 40%, hasta alcanzar un ingreso imponible de $600.000, umbral donde se extingue el beneficio.

3. Impactos del "INI Laboral"

Una transferencia monetaria de estas características podría beneficiar a un total de 2,8 millones de trabajadores. De estos, aproximadamente 129 mil corresponderían a nuevos trabajadores (inicialmente desocupados o inactivos) y 342 mil a trabajadores informales que se formalizarían (Tabla 7).

A pesar de lo modesto del programa inicial propuesto, este aumento de la masa de trabajadores formales traería consigo una disminución de la tasa de informalidad desde 25,8%[93] a 21,8%. Si a esto agregamos un aumento del ingreso disponible de todos los beneficiarios del INI Laboral, se lograría una reducción en la tasa de pobreza de 6,5 a 5,1% y una reducción de la desigualdad de ingresos de 0,47 a 0,459 puntos (índice de Gini).

El costo fiscal de la propuesta asciende a aproximadamente US$2.100 millones (a valores del 2022), lo que equivale aproximadamente a 0,7% del PIB.

92. Agostini et al. (2013) se basan en Eissa y Hoynes (2008) y luego de un análisis de sensibilidad focalizan el análisis utilizando la elasticidad de participación laboral de 0,3. Hernando y Rubio (2017), estiman la elasticidad a nivel individual (cambio predicho en la probabilidad personal de trabajar) a partir de una elasticidad de participación "macro" de 0,3.
93. Información del INE de enero-marzo del 2025.

TABLA 7: Principales efectos del INI Laboral

	Propuesta INI máxima transferencia $80.000 (tope renta imponible $600.00)
Total de beneficiarios	2.753.274
Trabajadores que se incorporan al mercado laboral	129.116
Trabajadores informales que se formalizan	342.749
Tasa de pobreza (sin subsidio 6,5%)	5,09%
Índice de Gini (sin subsidio 0,47)	0,459
Tasa de informalidad (actual 25,8%)	21,8%
Costo fiscal (millones de dólares)	2.089
Costo fiscal (porcentaje del PIB)	0,70%

Nota: El tramo exento actual en Chile corresponde a 13,5 UTA. Esta tabla se construyó en base al valor del tramo exento de diciembre del 2022, equivalente en ese entonces a $825.620.
Fuente: estimaciones propias, basadas en Briones et. al. (2024).

Si las condiciones socio-económicas y políticas lo permitieran, podría implementarse una versión más ambiciosa, alcanzando a una mayor población objetivo. Esta versión ampliada del INI Laboral, tendría un costo fiscal mayor, pero debiera tomarse como un objetivo a alcanzar más adelante.

Los resultados se detallan en la Tabla 7.

4. Financiamiento

La fase inicial del INI Laboral que proponemos requiere algo más de US$2.000 millones anuales. Se trata de un monto significativo (0,7% del PIB) que se debiera financiar idealmente en base a los ahorros generados por el cierre, la reducción o la mayor eficiencia de operación de cientos de programas de tipo social y de otra índole mal evaluados desde una perspectiva social.

Como se destacó en el diagnóstico, en Chile la distribución del ingreso antes y después de la acción estatal varía muy poco. Lo contrario sucede en aquellos países que utilizan alguna variante del esquema de transferencias propuesto en las secciones anteriores. En otras palabras, Chile debe modificar su sistema de ayudas estatales de tipo social y el INI Laboral pareciera ser la mejor alternativa.

Sin embargo, como no parece plausible reemplazar de golpe el actual esquema, lo aconsejable pareciera ser proceder gradualmente. Por eso nuestra propuesta de operar inicialmente el INI Laboral a una escala modesta, que se pueda financiar con los ahorros provenientes del cierre de programas de ayuda social mal evaluados y/o de la mayor eficiencia en la operación de otros.

En vez de optar acá por proponer detalladamente esos cierres y/o mejoras en la operación de los diversos programas que opera el Estado, sólo mencionaremos algunos de ellos, con sus respectivos presupuestos, que permitan al lector visualizar las posibilidades de generar los ahorros necesarios en otros programas para financiar la fase inicial del INI Laboral.

Además de los programas sociales que actualmente no están cumpliendo con su objetivo original o cuya continuidad ya no se justifica —y que forman parte de los cerca de 700 programas existentes—, hay otros programas y gastos que en conjunto suman más de US$25 mil millones, cuyo diseño debe ser reevaluado. A partir de esa revisión, dichos recursos podrían redirigirse para financiar los US$2 mil millones anuales necesarios para el INI laboral. En general dicha revisión del diseño debiera orientarse a focalizar mejor el subsidio (por ejemplo, mediante copagos en algunos casos) o bien mejorar los incentivos y así liberar recursos para destinarlos a este nuevo programa. Sin que el listado que mencionamos sea un signo

de prioridad, destacamos los siguientes programas para tener un orden de magnitud de los recursos fiscales destinados a distintas áreas: (i) el subsidio al "Transporte Público Metropolitano", que en 2023 alcanzó un presupuesto ejecutado de US$1.097 millones, necesariamente debe ser revisado en cuanto a su universalidad, así como también la urgente necesidad de racionalizar este gasto de la mano de un real y efectivo plan de fiscalización a la evasión; (ii) las licencias médicas que, en su conjunto, sumaron US$3.400 millones en 2022, de los cuales más del 66% correspondieron a FONASA, respecto de las cuales se ha detectado en algunos casos un uso fraudulento; (iii) la gratuidad universitaria, que en 2023 tuvo un presupuesto de US$1.790 millones respecto de lo cual se debe revisar si efectivamente ha sido un instrumento eficiente para promover el acceso a estudios de la educación superior entre quienes no cuentan con recursos suficientes para ello; (iv) el gasto en personal del gobierno central, que en 2023 superó los US$14.000 millones; y (v) el gasto destinado a la "Pensión Garantizada Universal", que el año 2023 alcanzó los US$5.076 millones.

En síntesis, el "INI Laboral" constituye una propuesta transformadora y de fondo, orientada a modernizar la política social chilena, haciéndola más eficiente, equitativa y alineada con la realidad del país. Su implementación permitiría reducir la pobreza y la desigualdad, fomentar la formalización del empleo y optimizar el uso de los recursos públicos, al reemplazar cientos de programas sociales dispersos, mal enfocados y evaluados negativamente. Además, su diseño—con un retiro gradual del subsidio— evita castigar a quienes incrementan sus ingresos y corrige incentivos perversos (por ejemplo, a la subdeclaración de renta o a la informalidad), que persisten en muchos esquemas actuales. Esta política representa un verdadero cambio de paradigma, que permite avanzar hacia un Estado que empodera, reconoce el esfuerzo de los trabajadores formales y apuesta por un crecimiento inclusivo y sostenible. La política social no puede seguir siendo sinónimo de asistencialismo fragmentado. Esta propuesta pone en el centro la autonomía de los hogares, el incentivo al trabajo y la equidad, sentando así las bases para una política social más justa, cohesionada y pro crecimiento.

Anexo. Fuentes del crecimiento: ¿cuánto puede crecer la economía chilena sostenidamente?

El crecimiento de tendencia de la economía ha venido disminuyendo en los últimos años: el Banco Central proyecta un magro 1,8%[94] para el período 2025-2034. En este anexo, nos preguntamos por las condiciones requeridas para impulsar el crecimiento de tendencia a un rango de 3,5 a 4%.

Método de la función de producción

Este método supone que la producción agregada puede representarse por una función de producción que depende del stock de capital, del trabajo y la Productividad Total de Factores (PTF). Se utiliza una función de producción del tipo Cobb-Douglas. La ecuación 1 formaliza esta relación.

$$1) Y = A \cdot K^{1-\beta} \cdot L^{\beta}$$

Donde: *Y* corresponde al PIB, *K* al stock de capital, *L* al trabajo; siendo β y $1-\beta$ la participación del trabajo y capital, respectivamente, en la producción nacional y A la PTF.

El crecimiento del producto viene dado por:

$$(2) \Delta\%Y = \Delta\%A + (1-\beta) \cdot \Delta\%K + \beta \cdot \Delta\%L$$

94. Banco Central de Chile (2024).

Participación del trabajo en el producto: β

En una función Cobb-Douglas de retornos constantes a escala y asumiendo mercados de factores competitivos, la suma de los pagos totales a los factores productivos es idéntica a la producción agregada, siendo el pago a cada factor proporcional al coeficiente de ese factor en la función de producción. Por tanto, el exponente del trabajo en la función de producción corresponde conceptualmente a la participación de las rentas del trabajo en la producción: β igual a 0,5%[95].

Crecimiento del factor trabajo

Se proyecta un crecimiento del factor trabajo igual al crecimiento de la población estimado por CEPAL de 0,3%[96]. Los aumentos del capital humano (calidad de la fuerza laboral) se consideran en el componente de la PTF.

Crecimiento del factor capital

La evolución del stock de capital se proyecta de acuerdo a la ecuación de movimiento:

$$(3) K_{t+1} = (1-\delta)\cdot K_t + I_t$$

Con lo cual el crecimiento del stock corresponde a:

$$(4) \frac{K_{t+1}-K_t}{K_t} = \Delta\%K = \frac{I_t}{Y_t}\cdot\frac{Y_t}{K_t} - \delta$$

Donde δ es la tasa de depreciación del capital (5%); K/Y la relación capital producto, que consideramos igual a 3, lo que corresponde año 2023. Suponemos que para la tasa de inversión es posible alcanzar su máximo histórico de 28% del PIB, con lo cual el K crecería al 4,3%

Crecimiento de la Productividad Total de Factores

Para la PTF estimamos que sería posible un repunte respecto del estancamiento de los últimos años, por lo que ésta podría crecer 1%, aun cuando parece un objetivo exigente.

Crecimiento del PIB

De acuerdo a los supuestos de crecimiento anual de L (0,3%), K (4,3%) y la PTF (1%), el PIB lo haría en 3,3% (Tabla 8). Para lograr mayores tasas de crecimiento, L debería crecer al 0,7% a través de aumento de la tasa de participación femenina,

95. Las Cuentas Nacionales imputan los ingresos de trabajadores por cuenta propia al capital y, por consiguiente, se subestima la participación del trabajo en el producto. Para evitar este problema, se considera sólo la participación del trabajo del sector corporativo, pues en este no se imputan los ingresos de trabajadores por cuenta propia.
96. Fuente: Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

aumentando el crecimiento del PIB a 3,5%. Por último, para lograr un crecimiento del PIB de 4% se requiere un mayor incremento de la PTF, de 1,5%, el cual podría lograse con un aumento en la calidad del trabajo (capital humano). Alternativamente, si la tasa de inversión se incrementa a 31%, el capital crecería al 5,2% y podría alcanzarse un crecimiento del PIB de 4%.

TABLA 8: Escenarios de crecimiento del PIB (porcentaje)

L	K (I/Y = 28%)	PTF	PIB
0,3%	4,3%	1,0%	3,3%
0,7%	4,3%	1,0%	3,5%
0,7%	4,3%	1,5%	4,0%
0,7%	5,2% (I/Y =31%)	1,0%	4,0%

Fuente: elaboración propia.

Referencias Bibliográficas

Agosín, M., Larraín, G., Briones, I., Agostini, C., Sánchez, J. M., Soto, R. y Mies, V. (2017). Propuestas para Más y Mejor Crecimiento de Largo Plazo. Santiago de Chile.

Agostini, C. A., Perticara, M. y Selman, J. (2013). Una Propuesta de Crédito Tributario al Ingreso para Chile. Estudios Públicos (129).

Aguilera, A., Rau, T. y Rodríguez, J. (2024). Earned Income Subsidies, Female Labor Supply, and the Role of Informational Frictions. Mimeo. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Banco Central de Chile (2016). Informe de Política Monetaria. Diciembre 2016. Recuadro V.1: Reasignación y productividad agregada.

Banco Central de Chile (2024). Informe de Política Monetaria. Septiembre 2024. Recuadro II.1: PIB tendencial.

Banco Interamericano del Desarrollo (2018). Mejor Gasto para Mejores Vidas: Cómo América Latina y el Caribe Puede Hacer Más con Menos. Izquierdo, A., Pessino, C., Vuletin, G. editores.

Banco Mundial (2024). World Development Report. The Middle-Income Trap.

Blanchard, O. y Landier, A. (2002). The Perverse Effects of Partial Labor Market Reform: Fixed-Term Contracts in France. The Economic Journal, 112(480), F214-F244.

Barro, R. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, N° 2.

Beyer, H. y Gallego, F. (2014). Education and Productivity: Some New Evidence and Implications for Chile. En Vittorio Corbo, editor. Growth Opportunities for Chile, Santiago: Editorial Universitaria y CEP.

Bravo, D. y Rau, T. (2015). The Effects of Large-Scale Youth Employment Subsidies: Evidence from a Regression Discontinuity Design. Mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Briones, I., Herraiz, P., Hormazábal, S. y Obach, J. J. (2024). Un Subsidio al Ingreso Formal del Trabajo para Chile. Horizontal.

Centro de Estudios Públicos (2018). Un Estado en Función de la Ciudadanía.

Centro de Estudios Públicos, Chile21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo (2018). Gestión de Personas en el Estado.

Chetty, R., Friedman, J. y Rockoff, J. (2014). Measuring the Impact of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. American Economic Review, Vol. 104, N° 9.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2018). Formación Competencias para el Trabajo.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2023). Informe Anual de Productividad 2023.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2024). Informe Anual de Productividad 2024.

Confederación de la Producción y del Comercio, Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones y Asociación de Emprendedores de Chile (2024). Informalidad Laboral: Propuestas para un Futuro Mejor. Marzo.

Consejo de Políticas de Infraestructura (2024). Chile: Inversión en Infraestructura Pública 2005-2023. Reporte de Infraestructura N. 007. Septiembre.

Dearden, L., Ruiz-Jara, H. y Valdés N. (2025). The student loan reform in Chile. Simulating Users and Repayment Dynamics of the New Higher Education Public Financing Instrument (FES). UCL y Ministerio de Educación.

Dirección de Presupuestos (2023). Informe de Resultados. Monitoreo 2023.

Dirección de Presupuestos (2024). Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central.

Dirección de Presupuestos (2025). Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público. Diciembre del 2024.

Dolado, J. J., García-Serrano, C. y Jimeno, J. F. (2002). Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain. The Economic Journal, 112(480).

Duncan, G. y Magnuson, K. (2013). Investing in Preschool Programs. Journal of Economic Perspectives. N° 27, Vol. 2.

Eissa, N. y Hoynes, H. (2008). Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit. National Tax Journal, 64(2).

Eissa, N., y Leibman, J. B. (1996). Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit. The Quarterly Journal of Economics, 111(2).

Elmore, R. (2010). Mejorando la Escuela desde las Salas de Clases.

Fieldhouse, A. y Mertens, K. (2024). The Returns to Government R&D: Evidence from U.S. Appropriations Shocks. Federal Reserve Bank of Dallas. WP 2305.

Fondo Monetario Internacional (2024a). World Economic Outlook. Octubre.

Fondo Monetario Internacional (2024b). Chile: 2023 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Chile. Febrero.

Friedman, M. (1962). Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press.

Gale, W., Gelfond, H., Krupkin, A., Mazur, M. y Toder, E. (2018). Effects of the Tax Cuts and Jobs Act: a Preliminery Analysis. Tax Policy Center. Urban Institute & Brookings Institution.

García, C., González W. y Navarro L. (2009). Mercado laboral chileno en tiempos de crisis: políticas macroeconómicas y reformas pendientes. ILADES-UAH Working Papers inv231, Universidad Alberto Hurtado/School of Economics and Business.

Hanushek, E. y Woessmann, L. (2015a). The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth. Boston: MIT Press.

Hanushek, E. y Woessmann, L. (2015b). Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain. Paris: OECD Publishing.

Heckman, J. (1979). Sample Selection Bias as a Specification Error. Econometrica.

Heckman, J., Moon S., Pinto R., Savelyev P. y Yavitz, A. (2010). The Rate of Return of the High/Scope Perry School Program. Journal of Public Economics, Vol. 94 N° 1-2.

Hernando, A. y Rubio, E. (2017). Impuesto Negativo al Ingreso del Trabajo: una Política Contra la Desigualdad. Estudios Públicos, (146).

Hofer, H., Schuh, U., y Walch, D. (2011). Effects of the Austrian Severance Pay Reform. Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State (Labornrn).

Keane, M. y Moffitt, R. (1998). A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply. International Economic Review.

Krugman, P. (1994). Defining and Measuring Productivity. The Age of Diminishing Expectations.

Mankiw, G., Romer, D. y Weil, D. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, N° 2.

Meyer, B. D. y Rosenbaum, D. T. (2001). Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers. The Quarterly Journal of Economics, 116(3).

Ministerio de Economía (2017). Productividad Laboral Sectorial y por Tamaño de Empresa a Partir de Microdatos.

Ministerio de Educación (2023). Guía sobre Normativa Vigente para Equipos Directivos de Establecimientos Educacionales.

OCDE (2004). Employment Outlook 2004.

OCDE (2015). Chile. Prioridades de Políticas para un Crecimiento más Fuerte y Equitativo. Serie Mejores Políticas. Septiembre.

OCDE (2016a). Strategic Human Resources Management Survey.

OCDE (2016b). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. Edición 2015.

OCDE (2016c). Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills.

OCDE (2017). Government at a Glance. 2017.

OCDE (2018). OCDE Economics Survey. Chile. Febrero.

OCDE (2022). OCDE Economic Surveys: Chile 2022.

OCDE (2023). Skills in Latin America: Insights from the Survey of Adult Skills (PIAAC).

PNUD (2011). Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Informe Final.

Sapelli, C. (2014). Desigualdad, Movilidad, Pobreza: Necesidades de una Política Social Diferente. Centro de Estudios Públicos. N° 134. Otoño.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009). Un Mejor Estado para Chile.

World Economic Forum (2023). Future of the Jobs Report 2023.

El Puente

Uniendo visiones para retomar la ruta del crecimiento en Chile

Soledad Arellano S., Vicerrectora Académica y de Investigación de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Raphael Bergoeing V., Académico de la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Harald Beyer B., Profesor de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Carlos F. Cáceres C., Presidente Emérito de Libertad y Desarrollo.

Hernán Cheyre V., Presidente del Centro de Investigación de Empresa y Sociedad de la Universidad del Desarrollo.

Cecilia Cifuentes H., Profesora e Investigadora del ESE Business School de la Universidad de Los Andes.

Vittorio Corbo L., Director de empresas, Asesor económico y ex-Presidente del Banco Central de Chile.

Kevin Cowan L., Profesor Titular de la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Juan Andrés Fontaine T., Socio principal de Fontaine Consultores.

Macarena García A., Economista Senior de Libertad y Desarrollo.

Pablo García S., Profesor Titular de la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Bettina Horst von T., Directora Ejecutiva de Libertad y Desarrollo.

Luis Felipe Lagos M., Consultor de empresas.

Rolf Lüders Sch., Profesor de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Alejandro Micco A., Profesor Asociado de la Universidad de Chile.

Tomás Rau B., Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Claudio Sapelli G., Profesor Titular de la Universidad del Desarrollo.

Se agradece a Sergio Gamboa por aportar en la elección del título.

El Puente

Uniendo visiones para retomar la ruta del crecimiento en Chile

El título El Puente fue elegido como símbolo de unión entre visiones diversas que, desde sus propias orillas, buscan encontrarse en un propósito común: construir un Chile mejor. Un puente no solo conecta, también permite avanzar, cruzar obstáculos y superar estancamientos. Hoy, uno de los principales desafíos que enfrentamos como país es el estancamiento económico que nos impide llegar al desarrollo que ofrece más y mejores oportunidades. Este libro propone una dirección clara hacia adelante, fomentando el diálogo y la colaboración. El Puente representa esa invitación a cruzar juntos hacia un horizonte compartido, a través de una propuesta integral para reactivar el crecimiento económico de Chile y avanzar hacia un país más dinámico y equitativo.