

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	4
Resumen Ejecutivo	7

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 trunció. 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 anual¹. 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 término²- 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 PIB⁴.

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 2024⁵, 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 regímenes⁶, 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 empleos⁷, 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 funcional⁸; 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 2019⁹, 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 imponible 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 pre-escolar. 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+D¹¹; (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.

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.

