

Nº 1

# INCIDENCIA

IDEAS, DATOS Y PROPUESTAS  
PARA APORTAR A LO PÚBLICO

AGOSTO 2025

01

Notas sobre el mercado  
laboral

15

The Effects of  
Intervening the Supply  
Side of Fraudulent Sick  
Leaves Market in Chile

19

Reformas al Empleo  
Público y las reflexiones  
del Panel de Políticas  
Públicas del mes de junio



INCIDENCIA

ASUNTOS DE  
INTERÉS



# Notas sobre la evolución reciente del empleo en Chile

**Harald Beyer**

Profesor, Escuela Gobierno UC.

**OCDE**  
**5,1%**

**Chile**  
**9,1%**

*Las diferencias en la tasa de desempleo, para la población de 15 a 64 años, entre Chile y el promedio de los países de la OCDE son significativas. Un indicador, entre otros, de la debilidad de nuestro mercado del trabajo.*

## 1 / Una primera mirada

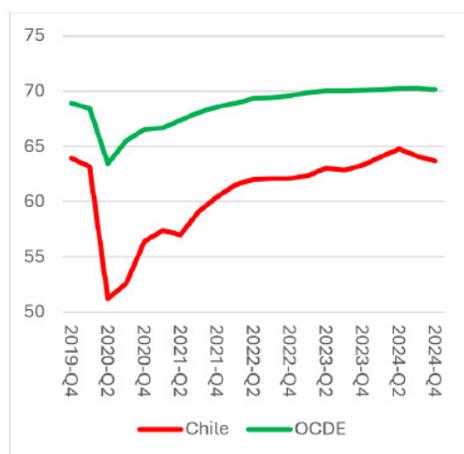
La tasa de desempleo de Chile, para la población entre 15 y 64 años, promedió en la década previa a la pandemia un 7,2 por ciento. El valor más alto se registró en 2010 con un 8,5 por ciento y el más bajo en 2013 con un 6,3 por ciento. El año 2024 el desempleo para este grupo de edad promedió un 8,7 por ciento. En lo que va del año se observa una tendencia al alza. En efecto, la última medición para el trimestre abril-junio 2025 indica para este grupo de edad una tasa de desocupación de 9,1 por ciento. A la vez, la tasa de empleo en Chile llegó en este trimestre indicado a un 64 por ciento. Mientras tanto, en la OCDE, el primer trimestre de 2025, estas proporciones llegaron a un 5,1 y un 70,4 por ciento, respectivamente<sup>1</sup>. Estas brechas indudablemente que preocupan, sobre todo si se considera que ellas, después de la pandemia, como sugiere la figura N. 1, experimentaron un aumento.

## INCIDENCIA

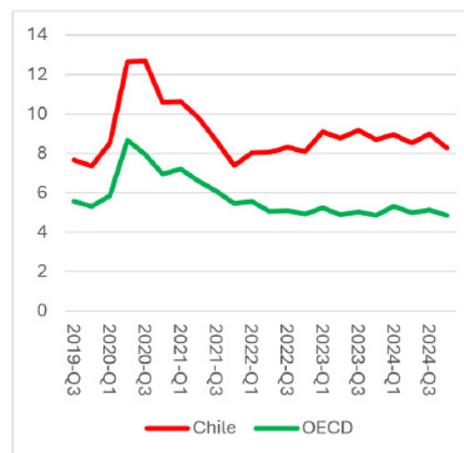
### ASUNTOS DE INTERÉS

**Figura N. 1**  
*Tasa de empleo y desempleo población entre 15 y 64 años*

Fuente: OECD Database



a) Tasas de empleo



b) Tasa de desempleo

La caída en la tasa de empleo producida por la pandemia fue mucho más pronunciada en Chile que en la OCDE. Luego, la recuperación fue más lenta y a fines de 2024, después de un segundo trimestre de 2024 promisorio, la tasa de empleo aún no ha recuperado los niveles previos a la pandemia. En cambio, para el promedio de la OCDE, la tasa de empleo es ahora claramente mayor<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, la brecha en la tasa de desocupación ha aumentado.

La figura N. 2 indaga en las tasas de ocupación de los últimos dos años y medio y crecimiento del empleo en el último año y medio. Es evidente el impacto de la recuperación del empleo después de la pandemia. Así, la tasa de ocupación crece hasta comienzos de 2024 (panel a). Luego tiende a estabilizarse (los factores estacionales explican las fluctuaciones) y no parece mantenerse una tendencia al alza (la línea punteada refleja la tasa de ocupación del último trimestre de 2019, previo a la pandemia). El crecimiento anualizado del empleo (panel b) es, quizás, más clarificador. Hay un período de rápido crecimiento, influido por el dinamismo postpandemia, pero luego comienza a debilitarse. Una parte es esperada porque los ritmos en la recuperación son difíciles de sostener. Sin embargo, los retrocesos de la última parte sugieren una disminución en la capacidad de generar sistemáticamente más oportunidades laborales.

En las líneas que siguen tratamos de entender mejor la situación de ocupación y desocupación que está experimentando el país. El contraste con lo que sucede en los países de la OCDE es demasiado marcado como para mantener indiferencia respecto de nuestras cifras. La explicación del poco dinamismo económico indudablemente que ayuda a entender el fenómeno, pero parece insuficiente, más cuando recientemente el empleo está decreciendo respecto de un año atrás.

<sup>1</sup> La OCDE reporta promedios ponderados por el tamaño del empleo o de la fuerza de trabajo según sea el caso. Los promedios simples suelen ser del orden de cuatro o cinco puntos más altos, porque muchas economías pequeñas tienen altas tasas de adhesión a la fuerza de trabajo.

<sup>2</sup> La ausencia de recuperación es aún más notoria si se considera toda la población mayor de 15 años, pero hay que recordar que en los últimos años se legisló la PGU y que ella redujo la participación laboral de los mayores de 65 años. En efecto, entre 2019 y 2024 ella cayó cuatro puntos porcentuales.

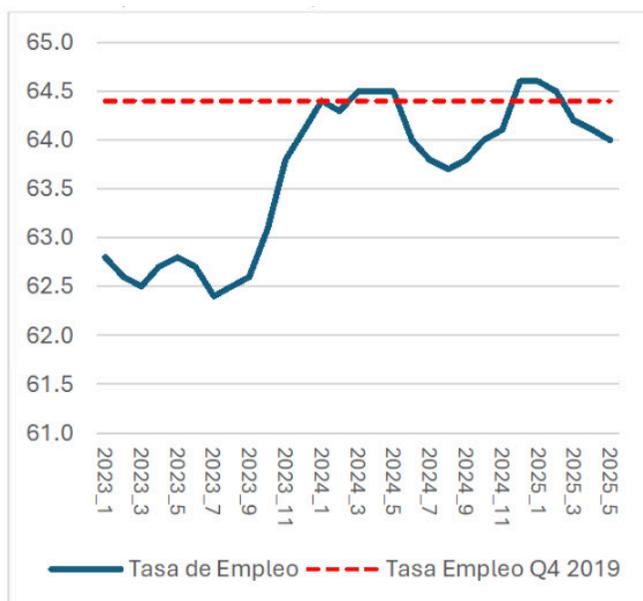
## INCIDENCIA

## ASUNTOS DE INTERÉS

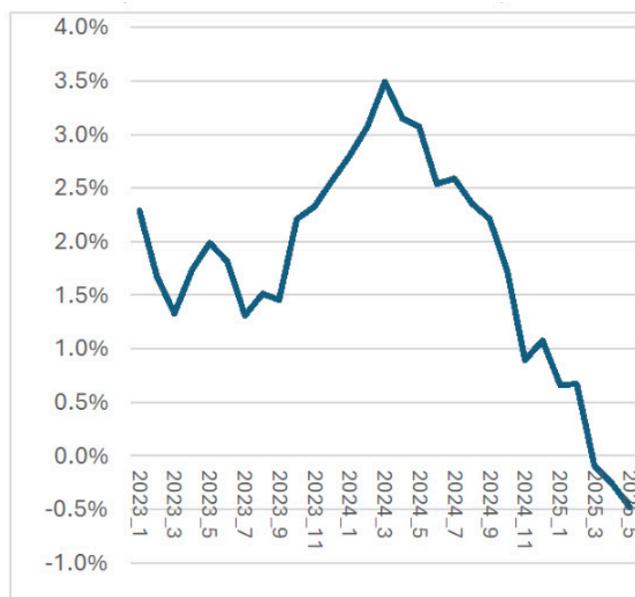
**La caída en la tasa de empleo producida por la pandemia fue mucho más pronunciada en Chile que en la OCDE y la recuperación ha sido decepcionante.**

Figura N. 2 Evolución del último año.

Fuente: Elaboración propia a base de la ENE



a) Tasas de ocupación



b) Crecimiento anualizado empleo

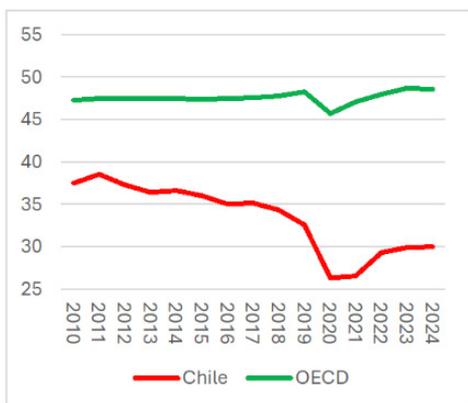
## INCIDENCIA

## ASUNTOS DE INTERÉS

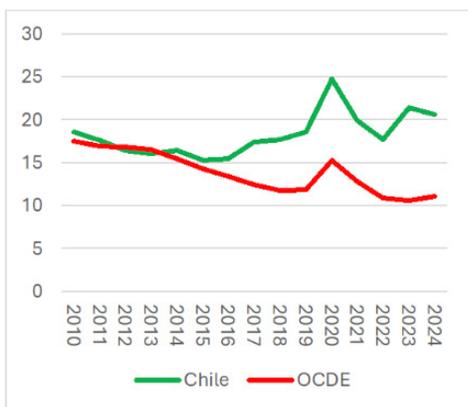
Figura N. 3

Participación y desempleo en la población de 15 a 24 años.

Fuente: OECD Database



a) Tasas de participación laboral



b) Tasa de desocupación

## 2/

### La realidad laboral en cifras generales

Una primera aproximación es analizar el comportamiento de la ocupación por grupos de edades. La Figura N. 3 describe la realidad de los jóvenes de 15 a 24 años. Se nota una caída en la tasa de participación laboral de los jóvenes, elevándose la brecha respecto de la OCDE y también aumenta la tasa de desempleo de ese grupo de edad. En principio una mala combinación. Sin embargo, es importante una clarificación. La caída en la participación es compensada por un aumento significativo en la proporción de los jóvenes entre 15 y 24 años que estudia. En efecto, si en 2010 un 50 por ciento de este grupo de edad se encontraba estudiando, en 2024 lo hacía un 61 por ciento. Así, la proporción que estudiaba y participaba en la fuerza de trabajo subió de 87,5 a 91 por ciento. Por cierto, la difícil armonización entre estudios y trabajos en Chile merece ser objeto de discusión (en varios países de la OCDE es más fácil generar esta coordinación). Con todo, la caída en participación no puede ser interpretado como un fenómeno negativo.

## INCIDENCIA

### ASUNTOS DE INTERÉS

En cambio, la tendencia al aumento en el desempleo de los jóvenes y la ampliación de la brecha respecto de la realidad de la OCDE requiere atención. En el último trimestre disponible al momento de escribir estas líneas (abril-junio 2025) su tasa de desempleo alcanzó un 21,6 por ciento. Esta es casi el doble de la que se registra para la OCDE en el mismo grupo de edad. Al reducirse la proporción de jóvenes que no estudia cabe suponer que representan un grupo que logró durante su vida escolar muy imperfectamente los aprendizajes y las habilidades que cabe esperar se desarrollen en esa etapa. La tabla N. 1, que recoge para la población de 16 a 24 años, la diferencia en competencias numéricas entre quienes aún están estudiando y aquellos que no lo hacen, nos da una idea sobre este asunto. Por supuesto, estos antecedentes no aspiran a ser definitivos, solo ilustrar la plausibilidad de la hipótesis planteada.

**Tabla N. 1**  
*Competencias numéricas población 16-24 años*

*Fuente: elaboración propia sobre la base de PIAAC, segundo ciclo*

	P10	P25	P50	P75	P90
Estudian	179,3	216,0	247,7	277,2	297,4
No estudian	153,9	183,3	220,6	256,9	283,1

Es indudable que para una regulación del mercado laboral exigente -por ejemplo, un salario mínimo elevado para sus destrezas- ese grupo tendrá más dificultades para conseguir una ocupación formal. Por supuesto, la definición de lo que es una regulación exigente es siempre un asunto controvertido. En todo caso, hay algunas pistas que permiten acercarse a encontrar una definición.

La Figura N. 4 nos da alguna idea sobre el comportamiento de la otra punta de la fuerza de trabajo, aquella con edades entre 55 y 64 años, previo a la edad de jubilación en la mayoría de los países<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> En nuestro país, la edad de jubilación de las mujeres es 60 años, pero los beneficios extraordinarios están asociados a una edad de 65 años. Ello desalienta, en el margen, una jubilación antes de esa edad.

## INCIDENCIA

### ASUNTOS DE INTERÉS

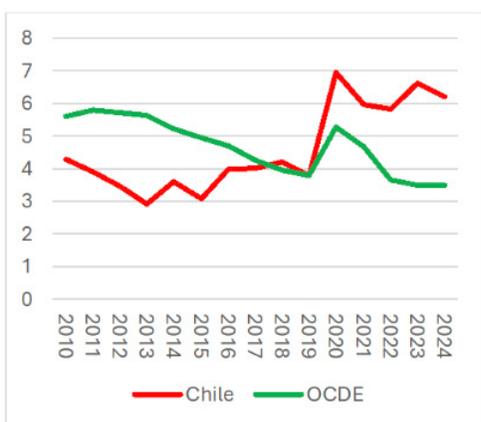
Figura N.4

Participación y desempleo en la población de 55 a 64 años.

Fuente: OECD Database



a) Tasas de participación laboral



b) Tasa de desocupación

La tasa de participación de este grupo demográfico es todavía inferior en el caso de Chile a la que existía antes de la pandemia. La recuperación ha sido lenta y ha sido acompañada de una mayor tasa de desocupación. No es lo que ha ocurrido para el promedio de la OCDE que ve crecer su participación laboral y disminuir su desempleo. El aumento en participación ocurrido en Chile antes de la pandemia se explica primordialmente por un aumento en la escolaridad de este grupo poblacional. Ahora en este caso, a diferencia de lo ocurrido en el grupo de 15 a 24 años, no hay una razón subyacente detrás de esta menor participación. Hay aquí, entonces, más argumentos para sostener que el mercado laboral está debilitado a pesar de que los efectos de la pandemia han ido quedando atrás.

Por supuesto, un mercado del trabajo poco dinámico tiene distintos efectos en los patrones de empleo y, además, orígenes diversos. A propósito de ello puede ser interesante explorar la evolución de las cifras de ocupación y desocupación en los grupos con más apego a la fuerza de trabajo. Habitualmente se considera que ellos son los de 25 a 59 años, aunque la OCDE tiene información comparada para el grupo de 25 a 54 años. Esa exploración se realiza en la siguiente sección. Atendido los múltiples cambios relevantes que han estado ocurriendo en políticas que típicamente afectan el funcionamiento del mercado laboral -aumento significativo en el salario mínimo, reducción en la jornada laboral y aumento en las tasas de cotización- ella adquiere especial significado. Adicionalmente, en un mundo que está afectado por cambios tecnológicos acelerados, aun sin esos cambios regulatorios, la preocupación por el funcionamiento del mercado del trabajo debería crecer<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>Por cierto, la preocupación por los efectos de los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo es de larga data y, a veces, exagerada. Después de todo el mundo ha seguido creando empleos cada vez que ellos han ocurrido. Es quizás el vértigo con el que ocurren ahora y sus alcances más generalizados los que producen una inquietud particular.

### La ocupación de los grupos con más apego al mercado laboral

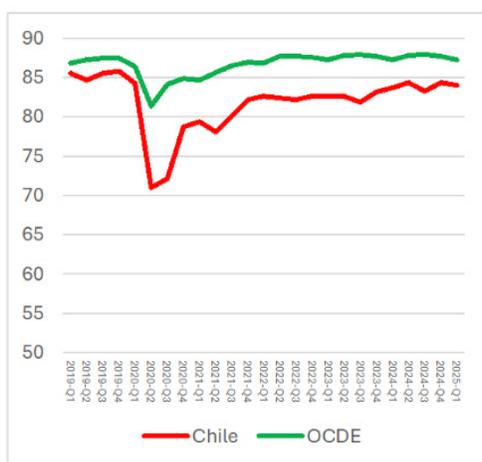
La Figura N. 6 presenta la evolución de la tasa de empleo de hombres y mujeres para el grupo de 25 a 54 años. Es bien clara la diferencia. Entre las mujeres, aunque al comienzo fue lenta la recuperación, en el primer semestre de 2023 se había alcanzado la tasa de ocupación previa a la pandemia y luego siguió subiendo. Es importante recordar que la tasa de las mujeres en este grupo de edad venía creciendo desde 2010, influido en gran parte por un cambio en la composición de la fuerza de trabajo femenina -con mayor peso de aquellas con mayor escolaridad- y la marcada diferencia en tasas de participación por nivel de escolaridad.

**Figura N. 6**  
Tasa de empleo de hombres y mujeres de 25 a 54 años

Fuente: OCDE database



a) Mujeres



b) Hombres

Esta expansión en las tasas de empleo femenino parece comenzar a detenerse hacia fines del período cubierto en la figura 6 a), aleándose la posibilidad de reducir la brecha con la OCDE. En los hombres, la situación ocupacional es más compleja. Por un lado, aún no recuperan las tasas de ocupación anteriores a la pandemia y, por otro, parece haberse estabilizado en los niveles actuales, sin posibilidades de converger a las tasas de ocupación que se observan para el promedio de la OCDE. Las diferencias en tasas de desocupación también son significativas. Las del trimestre abril-junio alcanzaron para las personas entre 25 y 54 años un 9,5 por ciento en el caso de las mujeres y un 7,7 por ciento para los hombres. En cambio, para el promedio de la OCDE las desocupaciones más recientes para este grupo de edad promediaron un 5,0 y un 4,4 por ciento, respectivamente. Son diferencias significativas. Además, la brecha entre hombres y mujeres es más pequeña en la OCDE.

La evolución que se observaba en la figura N. 2 b) se observa también en estos grupos, aunque a un ritmo menor. Así, en el caso de las mujeres el empleo decrece un 0,4 por ciento en un año (abril-junio 2025 respecto del mismo trimestre del año pasado). Para los hombres esa caída es de un 0,3 por ciento.

**Las tasas de desempleo, en general, son elevadas en todos los grupos y, en varios de ellos, su tasa de empleo o participación no ha alcanzado los niveles anteriores a la pandemia. Además, comienza a observarse un retroceso en los niveles de empleo, particularmente en 2025.**

Es decir, no solo disminuye el ritmo de crecimiento del empleo, sino que comienza a retroceder. Que esto ocurra en el grupo con más adhesión a la fuerza de trabajo confirma que existe un problema relevante en el mercado del trabajo.

En efecto, la descomposición de la evolución de distintos grupos poblaciones permite concluir que existe un conjunto de antecedentes que invitan a hacer de las oportunidades laborales una dimensión de preocupación mayor. Las tasas de desempleo, en general, son elevadas en todos los grupos y, en varios de ellos, la tasa de empleo o incluso participación no han alcanzado los niveles anteriores a la pandemia. Además, comienza a observarse un retroceso en los niveles de empleo, particularmente en 2025.

La Figura N. 7 sugiere que las mayores dificultades para vincularse con más fuerza al mercado laboral post pandemia está ocurriendo entre los trabaja-

## INCIDENCIA

### ASUNTOS DE INTERÉS

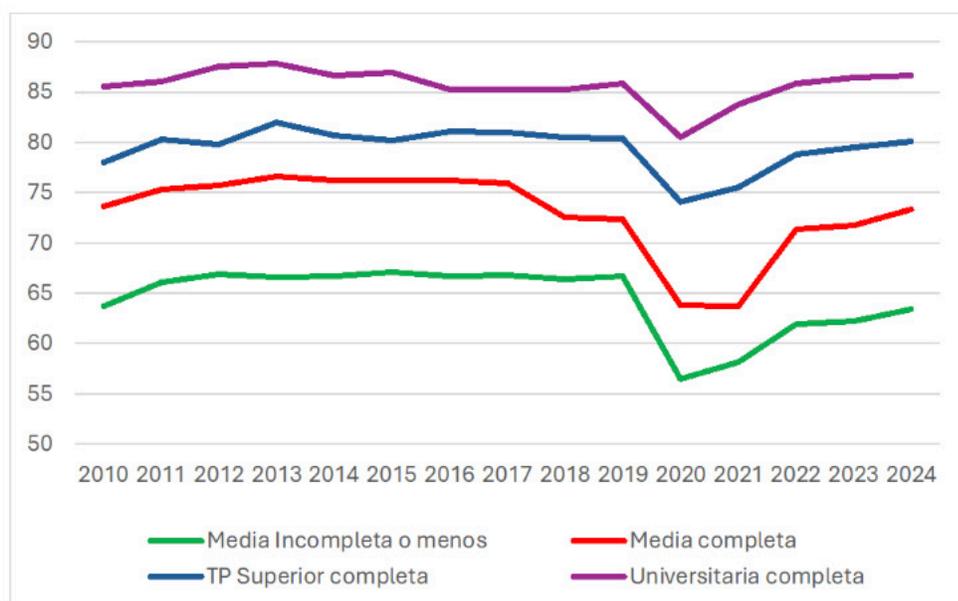
dores menos educados, particularmente aquellos que tienen educación media incompleta o menos. Ellos representan aún un 16 por ciento de la fuerza de trabajo en el presente. Su peso ciertamente ha disminuido, pues en 2010 representaban un 33 por ciento de la fuerza de trabajo entre 25 y 59 años. Las personas con educación secundaria completa representan actualmente un tercio de la fuerza de trabajo y también les ha costado volver a las tasas de empleo previo a la pandemia. Incluso, en este grupo comenzó a observarse un deterioro en las oportunidades laborales a partir de 2017.

Así, emerge la necesidad de evaluar con más atención el funcionamiento del mercado laboral para grupos específicos de la fuerza de trabajo, más teniendo en cuenta que varias reformas del último tiempo -reducción de jornada laboral, cotizaciones previsionales y salario mínimo- tienen un impacto en el costo del trabajo que tiene potencialmente, sobre todo en ausencia de ganancias de productividad, un impacto potencial en grupos de trabajadores específicos.

Figura N. 7

Tasa de Empleo por nivel educacional para la población de 25 a 59 años.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Encuestas Nacionales de Empleo



## 4/

**Algunos factores detrás de estos desempeños**

Es difícil no arribar a la conclusión de que los equilibrios que se están produciendo en nuestro mercado del trabajo son deficientes. Las tasas de ocupación de algunos grupos son bajas y las tasas de desempleo son, en general altas para todos los grupos. Es cierto que la realidad política y económica, así como las expectativas de los agentes económicos, no han ayudado mucho a su desempeño, pero el fenómeno trasciende este período. Muy pocas veces en los últimos 25 años la tasa de desocupación ha estado por debajo del seis por ciento: segundo semestre de 2013 y dos meses en 2015. Hay que ir a los 90 para observarlas, pero con una metodología de medición de desocupación distinta y, en alguna medida, menos exigente.

La regulación de nuestro mercado del trabajo, particularmente la que define las contrataciones está pensada para un mundo muy poco dinámico. Se desconoce así que puede ser óptimo cambiarse más frecuentemente de trabajo. Pero un trabajador que acumula algunos años en una empresa debe renunciar, por ejemplo, a la indemnización que se va acumulando. Al mismo tiempo, para la empresa al tomar sus decisiones de contratación debe incorporar los costos de despido que constituyen en el margen un desincentivo a la contratación o bien optar por contratos de corta duración. Estas soluciones no son las más eficientes tanto para la empresa como para el trabajador. Pero también dinámicamente produce efectos. En un entorno donde ocurren cambios tecnológicos y de otra naturaleza una mayor rotación reduce la probabilidad de que se reduzcan los mismatches entre las habilidades de los trabajadores y las habilidades necesitadas por la empresa. Ese es perjudicial para ambas partes, pero se puede sostener por los montos involucrados en las indemnizaciones. Ello indudablemente que afecta la productividad de ambas partes. Estos son equilibrios ineficientes que con un mejor diseño de las exigencias contractuales se podrían minimizar. Ello podría elevar las oportunidades de empleo y reducir el desempleo.

  
**19,1%**

*En la actualidad el salario mínimo es un 19,1 por ciento más elevado en términos reales que en 2022, esto es algo más del doble de lo que ha subido el índice general real de remuneraciones en el mismo período.*

## INCIDENCIA

### ASUNTOS DE INTERÉS

La creación y destrucción de empleo en Chile, más allá de las limitaciones de los datos, ha ido a la baja. Ello es una mala noticia para jóvenes y mujeres. Al mismo tiempo los niveles del salario mínimo, respecto de la mediana salarial, están muy por encima de los observados en la OCDE. Ello puede afectar las oportunidades laborales de las personas menos calificadas.

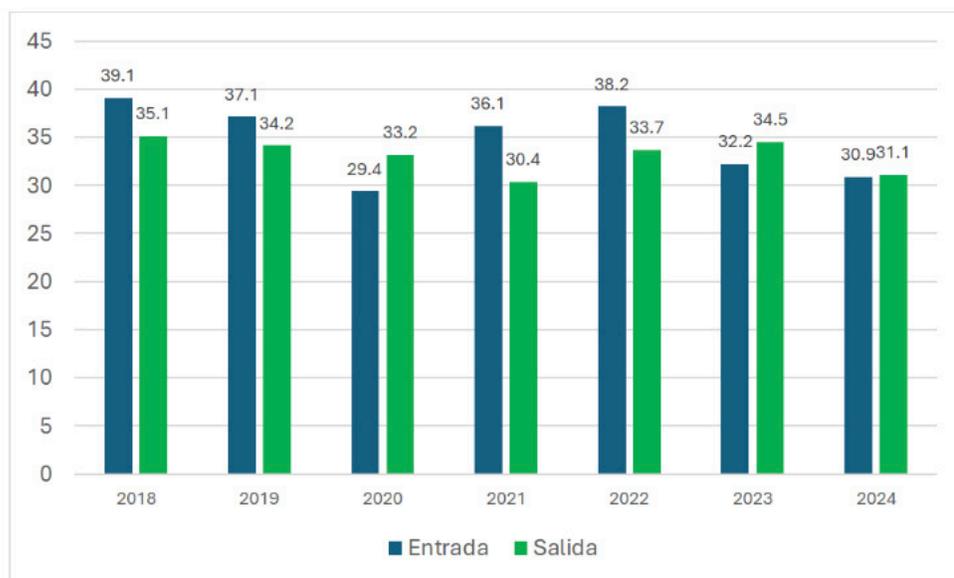


Figura N. 8

Creación y destrucción de empleo (promedios anuales)

Fuente: elaboración propia a partir de INE

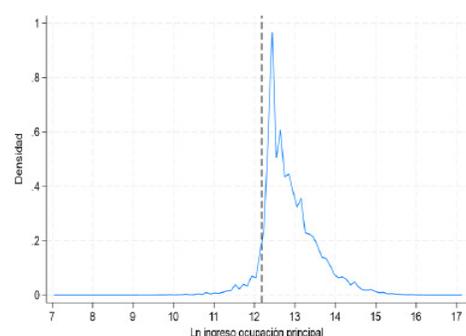
## INCIDENCIA

### ASUNTOS DE INTERÉS

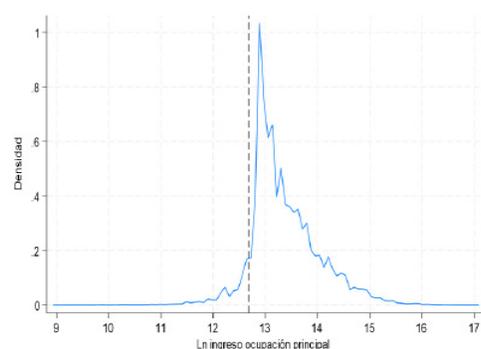
**Figura N. 9**

*Distribución de asalariados e impacto del salario mínimo.*

*Fuente: elaboración propia a partir de encuestas CASEN*



Asalariados 2015



Asalariados 2022

La pérdida de dinamismo del mercado laboral se puede apreciar en la Figura N. 8. Ahí se reportan los datos de entrada (creación de empleos) y salida laboral (destrucción de empleos) construida por el INE a partir de registros administrativos que le envía la Superintendencia de Seguridad Social. Indudablemente que captura una parte del funcionamiento del mercado laboral, pero aun así las cifras son indicativas de un fenómeno que no se puede desatender. En los dos últimos dos años no solo es la creación neta negativa, sino también los ritmos a los que se producen las entradas y salidas laborales son menores. En esos escenarios las oportunidades laborales para quienes ingresan más frecuentemente a la fuerza de trabajo se hacen más escasas. Las altas tasa de desocupación de jóvenes y mujeres pueden tener aquí una explicación.

También hay otros fenómenos ocurriendo. La Figura N. 9 nos permite introducir, a propósito de las pocas habilidades de una parte significativa de nuestra fuerza de trabajo, las restricciones que puede estar imponiendo el salario mínimo a la contratación de trabajadores. Si bien hay buenas razones para pensar que un salario mínimo, bajo ciertas condiciones, puede ser una solución eficiente que eleva el empleo (sobre todo si hay un contexto en el que las empresas tienen poder de mercado en las contrataciones) no puede dejar de monitoreárselo, toda vez que puede afectar las oportunidades laborales de los trabajadores menos calificados. En el último tiempo, el salario mínimo pareciera estar afectando al mercado del trabajo. Concluimos aquello a partir de estimaciones de densidades de kernel del logaritmo natural de los ingresos de la ocupación principal. A través de este método se estima la función de densidad de probabilidad de una variable, en principio aleatoria, como es el ingreso de una persona que forma parte de un hogar que es seleccionada para participar en una encuesta social como es CASEN. Tiene una similitud con un histograma, pero es una curva suavizada y continua. Para arribar a estas estimaciones seguimos el procedimiento descrito por DiNardo et. al.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Véase DiNardo, J., Fortin, N. y T. Lemieux, 1996, "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-1992: A Semiparametric Approach," *Econometrica*, Vol. 64 N.5, pp. 1001-1044, septiembre.

## INCIDENCIA

### ASUNTOS DE INTERÉS

Lo interesante es apreciar que, en 2022, en torno a la línea punteada que refleja el salario mínimo de la época, se forma una suerte de planicie en la densidad. Ella es indicativa de que en torno al salario mínimo se reúne un grupo relevante de trabajadores, sugiriendo, por consiguiente, que este puede ser restrictivo desde el punto de vista de las oportunidades laborales para un grupo de trabajadores, indudablemente que los menos calificados. Nótese que esa realidad no estaba presente en 2015, aunque da la impresión de que esa función de densidad estaba comenzando a "distorsionarse". En la actualidad el salario mínimo es un 19 por ciento más elevado en términos reales que en el momento en que se levantó la encuesta CAsEN, esto es algo más del doble de lo que ha subido el índice general real de remuneraciones en el mismo período (8,7 por ciento). Es posible, entonces, que el salario mínimo en el momento actual sea más restrictivo y parte del rezago en empleo esté asociado al impacto de este salario en los trabajadores menos calificados. Por supuesto, a ello se agrega la reducción en la jornada laboral y el alza en cotizaciones previsionales, la que es si bien gradual no deja de afectar las decisiones de contrataciones. Pero estos son factores que ya están legislados. De ahí, la importancia de monitorear con más cuidado el efecto del salario mínimo sobre grupos específicos de trabajadores en los próximos años.

En ese sentido, los datos de la figura N. 10 son preocupantes. Ellos muestran las estimaciones de la OCDE del salario mínimo como proporción de la mediana salarial para distintas naciones. Chile aparece con un salario mínimo como proporción de la mediana salarial relativamente alto, muy por encima del promedio que se registra para la OCDE. Posiblemente en Chile el cumplimiento de ese salario es exigible y, por tanto, restringe las posibilidades de ignorarlo haciéndolo restrictivo para los empleadores. Es indudable que puede contribuir a "apretar" la distribución y a través de esta vía mejorar igualdad, pero si ello puede estar significando un sacrificio en términos de oportunidades laborales para quienes son menos calificados. Los indicios de que ello puede estar ocurriendo son relevantes.

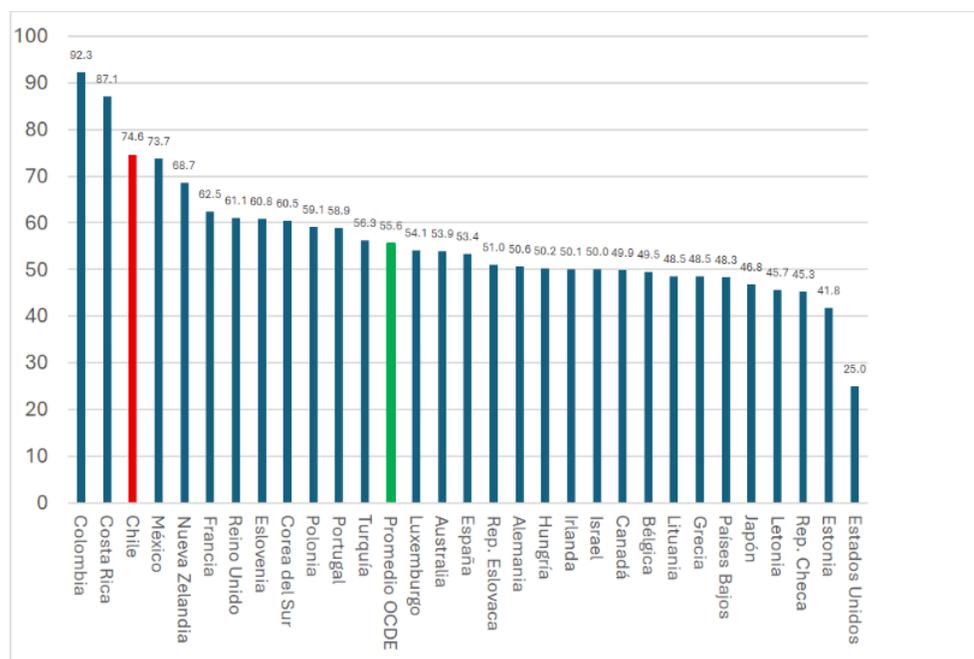
## INCIDENCIA

### ASUNTOS DE INTERÉS

Figura N. 10

Salario Mínimo como proporción de la Mediana Salarial (2024)

Fuente: OCDE, Earnings Database



## 5/ Concluyendo

La situación del empleo en el país debiera ser un motivo de mayor preocupación de lo que se observa en el debate público. El hecho de que la tasa de empleo previo a la pandemia, que no era en perspectiva comparada particularmente alta, no se haya recuperado, acompañado de una alta tasa de desocupación, así lo sugiere. Estos fenómenos son persistentes en el tiempo y quizás sigan teniendo un comportamiento pobre a propósito de los cambios tecnológicos que están acelerándose y de una economía que no logra despegar y que augura crecimientos modestos en el futuro cercano. Es importante dilucidar si se puede avanzar hacia un nuevo equilibrio que beneficie tanto a trabajadores como empresas, pero que sacuda el actual estado de las cosas en materia laboral que no contribuyen a crear mejores condiciones de vida para los trabajadores menos calificados.

## ARTÍCULO RECIENTE

## The Effects of Intervening the Supply Side of Fraudulent Sick Leaves Market in Chile

**Pablo A. Celhay,  
Nicolás Figueroa,  
Carla Guadalupi  
y Benjamín**

Los médicos influyen en los costos y la eficiencia de los seguros de salud porque sus decisiones afectan los comportamientos de los pacientes y su “consumo” de salud. Un mercado donde esta realidad es palpable es el de las licencias médicas. Para esto efectos se estudia el comportamiento de estos profesionales frente a una intervención exógena de la autoridad que se tradujo en una sanción a 176 de ellos por una emisión excesiva de licencias médicas. Este número representaba solo un 0,5 por ciento del total de médicos. Sin embargo, sus licencias significaron el 8 por ciento del desembolso por este concepto. El análisis se concentra solo en beneficiarios del seguro público (FONASA) e intenta responder tres cuestiones: ¿Afectan las sanciones (y las auditorías que dan origen a ellas) el comportamiento de los médicos? ¿Producen esas sanciones cambios en el comportamiento de médicos no sancionados? ¿Cómo afecta esta situación el comportamiento de los pacientes?

La importancia de evaluar políticas de esas características es evidente. Un mal gasto de recursos por licencias médicas, que son financiadas con cargo a las cotizaciones de salud que realizan los trabajadores, significa menor disponibilidad de dineros para financiar la atención de salud de las personas. Al mismo tiempo, para entender el real alcance de dichas políticas no bastan con analizar su efecto directo e inmediato. Por ejemplo, las sanciones a un excesivo uso de licencias suponen, a veces, la imposibilidad de emitirlas, pero por un período acotado. Cabe esperar, entonces, una reducción inmediata de las emisiones. Un estudio más comprensivo exige, por tanto, otras consideraciones.

Por estas razones, utilizando técnicas estadísticas ampliamente aceptadas en la literatura académica, el estudio construye un grupo de control contra el que se pueda contrastar el efecto que tiene la sanción en la emisión de licencias. Para construirlo se utiliza, por una parte, información promedio detallada sobre las licencias médicas otorgadas mensualmente y, por otra, características promedio de los pacientes. Todo esto con antelación al momento en que ocurre la sanción. Además, se incluyen complementos exactos sobre la especialidad de los médicos y la región en que ejercen su labor. Estos "clones" permiten verificar con más precisión el impacto del "tratamiento".

**La modelación de los datos disponibles permite estimar que, dependiendo de la especificación que se utilice, la sanción logra reducir entre un 34 a un 50 por ciento la emisión de licencias médicas. La respuesta a la primera pregunta, entonces, es afirmativa, afectando su comportamiento de una manera relevante.**

La existencia del grupo de control permite verificar que hay también un efecto sobre los médicos no sancionados y, por tanto, la respuesta a la segunda pregunta también es afirmativa. En particular, su emisión de licencias, dependiendo de la especificación empleada, se contrae entre un 9 y un 14 por ciento. Por cierto, este cambio de comportamiento de los médicos no se traduce necesariamente en menores desembolsos para el asegurador público. La incertidumbre proviene del hecho de que los pacientes podrían visitar otros médicos para obtener sus licencias médicas. El estudio indaga en este comportamiento y concluye que los pacientes de los médicos sancionados reducen en 19 por ciento el uso de licencias. Es decir, la respuesta a la tercera pregunta es que los pacientes disminuyen su "consumo" de licencias, pero en menor proporción que la caída en la emisión por parte de sus médicos. Por consiguiente, hay sustitución. Un sistema efectivo de control del mal uso de las licencias médicas debe, entonces, actuar no solo sobre la oferta sino también sobre su demanda.

## ARTÍCULO RECIENTE

## The study of climate change: the need to “bring the state

  
**Mariana  
Chudnovsky**

Profesora  
Asociada de  
la Escuela de  
Gobierno, UC.

**José Carlos  
Fernández**

Food and  
Agriculture  
Organization  
of the United  
Nations

La baja capacidad organizacional de los gobiernos locales en América latina supone un desafío práctico para las acciones que aspiran a lidiar con el cambio climático. Sin embargo, la atención que ha recibido esta situación desde la administración pública es escasa. Ello no deja de ser un problema, toda vez que lograr las metas nacionales en este ámbito depende crucialmente de la capacidad organizacional del Estado a nivel de los gobiernos locales. Si ellas están ausentes incluso políticas para el cambio climático bien diseñadas pueden quedar desarticuladas.

Las especificidades locales requieren de acciones a medida que, de no ser consideradas, se constituyen en obstáculos a la implementación de las soluciones diseñadas. Las ciencias sociales han ignorado demasiado frecuentemente al Estado y a los gobiernos locales en la implementación de sus iniciativas y con ello, a menudo, las han hipotecado. De ahí la necesidad de traer de vuelta al Estado en las acciones para combatir el cambio climático o para adaptarse a ese fenómeno.

En ese sentido, es preocupante que la literatura de políticas públicas y en administración pública ponga tan poco énfasis en las capacidades organizacionales que son requeridas para producir la integración o coordinación de agentes, instrumentos, políticas y acciones para enfrentar el cambio climático. Es paradójico que mencionen, por ejemplo, la necesidad de coordinar agencias, pero no indaguen en si éstas tienen las capacidades organizacionales y de gestión para conseguir ese propósito. Al descuidar esta mirada se pierde de vista que las administraciones públicas y sus capacidades organizacionales permean todas las acciones y políticas implementadas y, por tanto, influyen crucialmente en su éxito.

**"Las acciones dirigidas a enfrentar el cambio climático deben considerar con especial atención las capacidades organizacionales del Estado, particularmente de los gobiernos locales para ser efectivas."**

Un desafío crucial, entonces, es cerrar la brecha entre el diseño de la política y la posibilidad real de implementarla a través de las capacidades organizacionales existentes en el Estado, particularmente en los niveles locales. Este desafío es especialmente notorio en América latina que será impactada significativamente por el cambio climático y, claramente, carece por ahora de las capacidades administrativas, financieras y técnicas necesarias para desarrollar las iniciativas que requiere abordar. La falta de consideración hacia esas capacidades tiene dos efectos muy negativos. Por un lado, inhibe una implementación efectiva de las políticas en cuestión. Por otro, inhibe su habilidad para mejorar sus capacidades en el futuro.

INCIDENCIA

PANEL DE  
POLÍTICAS  
PÚBLICAS

## Reformas al Empleo Público y las reflexiones del Panel de Políticas Públicas del mes de junio

Por **Cristian Pliscoff**, director de la carrera de Administración Pública UC y profesor asociado de la Escuela de Gobierno UC

En los últimos meses, el debate sobre el empleo público ha tomado fuerza. Casos de mal funcionamiento institucional y, en particular, el reciente informe de la Contraloría General de la República sobre el uso excesivo e injustificado de licencias médicas en la administración central del Estado, han encendido las alarmas. Este informe no solo reveló graves falencias en la fiscalización, sino también un uso abusivo de un derecho que, bien entendido, debería proteger a quienes realmente lo necesitan. El problema, sin embargo, no se reduce a casos individuales: pone en cuestión el modelo mismo de relaciones laborales en el sector público.

En este contexto, la Escuela de Gobierno UC envió en su consulta del mes de junio al Panel de Políticas Públicas –compuesto por más de 30 expertos y expertas– la siguiente afirmación: El régimen de empleo público converger gradualmente a uno similar al del sector privado

Las y los expertos del panel entregaron respuestas muy interesantes que evidencian la complejidad del tema. Un 67% de los panelistas se manifestaron a favor de la afirmación (un 37% estaba de acuerdo con la afirmación y 30% muy de acuerdo). Solo un 11% se manifestó neutral ante la pregunta, y un 23% no está de acuerdo con la afirmación (19% en desacuerdo y 4% muy en desacuerdo).

Prácticamente no hay diferencias entre tipos de expertos con relación al grado de acuerdo, salvo entre aquellos de distintas sensibilidades políticas, ya que entre aquellos que se reconocen como de centro izquierda, en promedio están más bien neutrales ante la afirmación, mientras que los de centro derecha, en promedio, están más cerca del acuerdo.

Si bien estos resultados pudiesen mostrar un nivel de acuerdo alto, nos parece muy relevante complementar este panorama con los comentarios efectuados por los panelistas. Varios de ellos comentaron que, si bien estaban de acuerdo con la idea de converger, esto no significaba que se debían igualar o asemejar ambos regímenes. Se resalta la necesidad de relevar las particularidades de uno y otro ámbito del quehacer social, el cual lleva a que no pueden ser entendidos del mismo modo, particularmente en relación a cómo se dan las relaciones laborales.

**Especial interés reviste el consenso social respecto a la necesidad de mejorar el empleo público, a través de acciones que limiten la discrecionalidad del gobierno de turno en la contratación de funcionarios públicos, instalando prácticas de mérito en el ingreso.**

Del mismo modo, se resalta la necesidad de repensar el concepto de estabilidad funcionaria, reforzando el concepto de desempeño como criterio esencial de mantención en un determinado cargo.

Los resultados del panel de políticas públicas reflejan la necesidad de instalar una conversación amplia entre actores sociales, gubernamentales y la academia, para avanzar en una reforma al empleo público que coopere en el desarrollo de un estado más eficiente y eficaz para los desafíos de una sociedad cada día más demandante y dinámica.



ESCUELA DE GOBIERNO  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE

    
@gobiernouc

  
*Escuela de Gobierno UC*