

Nº 3

INCIDENCIA

IDEAS, DATOS Y PROPUESTAS
PARA APORTAR A LO PÚBLICO

OCTUBRE 2025

01

Ajustes en el
Presupuesto Público

11

Artículos recientes

17

Panel de Políticas
Públicas: Cautela en el
salario mínimo



INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS



Ajustes en el Presupuesto Público

**Oswaldo
Larrañaga**

El Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos (Dipres), constituyó en mayo pasado una comisión de cinco especialistas a fin que elaboraran propuestas orientadas a reducir o contener el crecimiento del gasto público, habida cuenta que el país viene presentando déficits fiscales prácticamente ininterrumpidos desde 2008. El financiamiento de estos déficits ha sido con deuda pública, cuyo nivel se incrementó de 4,7% del PIB en 2008 a 41,7% en 2024. La deuda también crece por operaciones bajo la línea, que incluyen pasivos contingentes como la recompra del CAE y el pago de bonos de reconocimiento, entre otras partidas.

Niveles de deuda pública del orden de 40% del PIB no son elevados en la comparación internacional. Sin embargo, preocupa su proyección a futuro si se mantiene la situación deficitaria de las cuentas fiscales. De hecho, esta ha sido una práctica de las últimas cinco administraciones de gobierno, con independencia de su orientación política.

Es necesario contener el aumento de la deuda porque de otro modo se arriesga pagar intereses eleva-

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

dos, no tener capacidad para enfrentar shocks externos de envergadura, y elevar el nivel de riesgo país y el costo del endeudamiento. Además, resta espacio para afrontar las necesidades de gasto asociadas a nuevas problemáticas, como el envejecimiento de la población, la automatización del trabajo y el cambio climático, entre otras.

La Comisión estuvo integrada por dos exdirectores de Dipres, Sergio Granados y Matías Acevedo; por María José Abud, quien dirigió la división de políticas sociales del MDS; Paula Darville, que estuvo a cargo de la división de control de la gestión pública de Dipres; y por Osvaldo Larrañaga, profesor de la Escuela de Gobierno UC, quien presidió la reciente comisión de medición de la pobreza. La comisión contó con apoyo técnico especializado de profesionales de la Dipres, mantuvo entrevistas con autoridades de distintas agencias públicas, y tuvo el apoyo permanente de la actual directora de Dipres, Javiera Martínez.

La Comisión entregó su informe a principios de septiembre. Este contiene 43 propuestas, todas aprobadas por la unanimidad de sus miembros. En esta nota se presenta un recuento selectivo de las principales propuestas, pero no es una síntesis del Informe puesto que agrega antecedentes y entrega opiniones que no necesariamente representan a la Comisión. El lector interesado puede acceder al Informe en el sitio web de [Dipres](#).

Focalización del gasto social y educación superior

Los requisitos de acceso a prestaciones y transferencia sociales en Chile varían según el programa. Hay requerimientos de edad, residencia en el país, estrato socioeconómico y de condiciones específicas que dan lugar al beneficio. Por lo general, son reglas bien establecidas, sobre las cuales no hay mayor debate.

La excepción ocurre con la políticas de financiamiento a estudiantes de educación superior, en específico gratuidad, sobre la cual existe discusión pública y a juicio de la comisión requiere de modificaciones



4,7 a 41%

Ha subido la deuda pública del PIB entre 2008 y 2024, producto de los reiterados déficits fiscales. Preocupa la proyección.



INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS

Es necesario contener el crecimiento del gasto público en financiamiento estudiantil para educación superior que asciende a cerca de 3 mil millones de dólares. Los instrumentos utilizados para identificar a los usuarios de gratuidad deben ser objeto de una revisión exhaustiva, puesto que son de fácil manipulación.

en su foco e instrumentos de asignación. Dado que los aranceles a pagar son bastante elevados, el acceso masivo se ha hecho posible a través de créditos garantizados por el estado y políticas de becas y gratuidad. En 2024 el gasto público en financiamiento estudiantil ascendió a cerca de 3 mil millones de dólares, tres cuartas partes de los cuales corresponden a gratuidad.

La gratuidad beneficia en la actualidad a cerca de 600 mil estudiantes. El requisito de acceso es que pertenezcan al 60% de la población de menores recursos de la población y que asisten a instituciones adscritas al régimen de gratuidad. De acuerdo con la legislación vigente, se proyecta que la gratuidad se expandiría al decil 7 en 2026, decil 8 en 2028 y decil 9 en 2030, aun cuando el proyecto de ley FES postergaría el acceso de estos grupos por varios años más. Por otra parte, un porcentaje de los actuales beneficiarios no cumpliría el requisito de focalización y habría accedido al beneficio falseando su condición socioeconómica en el proceso de postulación o en las apelaciones posteriores.

La Comisión propone que la gratuidad se extienda solo hasta el séptimo decil, a efectos de contener el crecimiento del gasto público y porque hay

mecanismos más apropiados para facilitar el pago de aranceles a la población de los deciles más altos. Adicionalmente, los instrumentos utilizados para la focalización de los usuarios de gratuidad deben ser objeto de una revisión exhaustiva, puesto que son de fácil manipulación. A tal respecto, es más probable que un postulante quede adscrito a un decil inferior si declara vivir sin su familia, siendo sugerente que en el principal instrumento de focalización, el Registro Social de Hogares (RSH), existe más del doble de hogares unipersonales que el censo de población 2024.

En 2024 el gasto público en financiamiento estudiantil ascendió a cerca de 3 mil millones de dólares, tres cuartas partes de los cuales corresponden a gratuidad. La gratuidad beneficia en la actualidad a cerca de 600 mil estudiantes.

Hay otros beneficios que se focalizan con el RSH, pero son menos proclives a prácticas de abuso. La PGU es la transferencia de mayor gasto público (2,2% del PIB), y es prácticamente universal puesto que excluye solo al decil 10, cuyos miembros son fáciles de identificar por la tenencia de activos y otros marcadores verificable de la posición social. Los subsidios monetarios (SUF, bono invierno, ingreso mínimo ético y otros) son de muy bajo monto, en el entorno \$ 120 a \$180 mil anual, comparado con el costo del arancel universitario, 5 a 8 millones de pesos anuales, y por tanto son muy dispares los incentivos a falsear información. Por su parte, los subsidios para vivienda usan el puntaje del RSH, entre otros requerimientos, para seleccionar a los beneficiarios, pero el total de beneficiarios está acotado por la disponibilidad presupuestaria. En cambio, ingresan a gratuidad todas las personas que prueben cumplir con los requisitos, sin importar el gasto fiscal que se incurra.



INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS

Salud: gasto y eficiencia

Entre 1990 y 2024 el gasto público por habitante en el sector de salud aumentó más de 9 veces en términos reales. Ello posibilitó que la brecha del gasto total en salud, público y privado, se redujera dramáticamente entre hogares de distintos quintiles de ingreso. En efecto, el gasto promedio por hogar del 20% de mayor ingreso más que quintuplicaba (510%) el gasto del 20% de menores ingresos en 1996. En 2022 la brecha era solo 1,4 veces (40%). La caída de la brecha en el gasto en salud tiene por causa la expansión del componente público en el período, que beneficia a los estratos medios y bajos de la población (Larrañaga, 2025).

En décadas previas tenía asidero la aseveración de que en el país había una salud para ricos y una salud para pobres. En la actualidad, si la evaluación refiere al financiamiento o gasto en salud, ello ya no ocurre. Sin embargo, sigue habiendo considerable distancia en indicadores como listas de espera, satisfacción de usuarios y confianza en acceder a tratamientos en forma oportuna en caso de enfermedad grave. Esta asimetría entre financiamiento y recursos apunta a serios problemas de eficiencia y efectividad en el sistema público de salud.

x9 veces

*aumentó el gasto
público en salud
por habitante entre
1990 y 2024.*

¹ La comparación se hace para años que se mide la encuesta Casen.

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Por ello, las recomendaciones que la Comisión realiza para contener el crecimiento del gasto en salud refieren también a mejoras de su eficiencia. Algunas de ellas coinciden con propuestas que han formulado en los últimos años especialistas del sector, como el fortalecimiento de la gestión hospitalaria, la mejora de la eficiencia operativa del sistema público de salud, la separación de las funciones rectoras y operativas en el Ministerio de Salud, y el fortalecimiento de la atención primaria como puerta efectiva de entrada al sistema. A este último respecto, se tiene que la tasa de hospitalizaciones evitables en Chile alcanza 220 por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio de la OECD es 463.

Otras recomendaciones de la Comisión es el traspaso de la Central de Abastecimientos del Sistema Público de Salud (Cenabast) a ChileCompra, a efectos de mejorar los procesos de compra pública del sector; y la racionalización del plan de inversiones en hospitales, habida cuenta de la proliferación de construcciones sobredimensionadas con relación a las necesidades locales, y que originan posteriormente presiones de gastos para operarlos.

Empleo público

El empleo en el gobierno central ascendía a cerca de 500 mil personas en 2024, considerando las categorías de planta, contrata, honorarios y el personal fuera de dotación. A ellos se suman más de 300 mil empleados municipales y otros 100 mil en empresas públicas y universidades estatales.

El gasto en personal en el gobierno general (gobierno central y municipalidades) ha crecido significativamente en las últimas décadas. De acuerdo con las estadísticas de Dipres, el gasto en personal se incrementó desde un 4,7% del PIB en 2006 a un 7,1% en 2024. De hecho, el empleo público creció a tasas significativamente mayores que el empleo privado. El número de empleados asalariados en el sector público aumentó un 105% entre 2006 y 2022, comparado con solo 32% en el sector privado (Casen, años respectivos).



INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS

Ciertamente, han habido razones para la expansión del empleo en el sector público; el problema es que no habría habido un incremento similar en la calidad o cantidad de prestaciones públicas. A tal respecto, el índice de “efectividad del gobierno” que construye el Banco Mundial muestra una tendencia a la baja para Chile desde el 2014 y el puesto que ocupa el país en el ranking internacional cayó desde el percentil 84 al 69 entre 2012 y 2022 (Pivotes, 2023)

A ello se suma que el ausentismo promedio de los empleados públicos prácticamente se duplicó entre 2006 y 2023, desde 17 a 32 días. Adicionalmente, los días de licencias médicas (SIL) son bastantes más elevados en el sector público, en comparación con el privado. Entre quienes cotizan en el sistema público de salud, los empleados públicos utilizan en promedio 35 días de licencia al año y los empleados privados 14 días. En la población que cotiza en las Isapres, las cifras respectivas son 14 y 6 (Datos de Dipres, citados en el Informe de la Comisión).

Sobre la base de estos y otros antecedentes, la Comisión recomienda que se realicen modificaciones de importancia en el régimen laboral del sector público: que las contrataciones que se hagan en el régimen de contrata se realicen por concurso, como ocurre en las vacantes de planta; que exista una se-

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

paración entre los funcionarios de confianza de los gobiernos y aquellos de carácter permanente, terminándose la contratación de los primeros al término de la administración respectiva; que exista una sola calidad jurídica para los funcionarios que no son de confianza; y que se permita la movilidad horizontal entre organismos del Estado. Asimismo, que se congelen las dotaciones por un año, entre otras medidas.

Adicionalmente, se recomienda que se ajusten las plantas de profesores y personal administrativo de la educación municipal, puesto que por estudiante presentan una brecha significativa respecto de la educación particular subvencionados (comparando sectores urbanos); que no se siga financiando el exceso de dotación municipal con deuda previsional, ni se traspasen este pasivo financiero al erario fiscal por la vía de los SLEPs. A ello habría que agregar la inconveniencia de rebajar los estándares de acceso a las carreras de pedagogía, en vista que hay sobredotación en las plantas y que las estadísticas del INE muestran que ha decrecido la población en edad escolar y que no se espera una recuperación a futuro.

Programas de gasto público

Los programas públicos son las iniciativas de gasto que entregan bienes, servicios y transferencias monetarias a la población. Ello ocurre con la excepción del sector de salud, puesto que ni la atención hospitalaria y la atención primaria en municipios se clasifican como programas.

En 2024 había un total de 706 programas, pero eran muy heterogéneos en cuanto a su escala de operación. Los 20 con mayor gasto daban cuenta de más del 70% del presupuesto total en programas. Entre ellos, los cinco más grandes eran la pensión garantizada universal, la subvención escolar regular, las demás subvenciones escolares, las pensiones del sistema de reparto y la gratuidad de la educación superior.

El número de programas se ha expandido en el tiempo, desde 478 en 2012 a los actuales 706. En general, se crean o modifican programas en el primer año de una nueva administración, pero también ocurre

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS



El número de programas se ha expandido desde 478 en 2012 a 706 en la actualidad. Los 20 con mayor gasto dan cuenta de más el 70 por ciento del presupuesto en programas.

que Dipres reclasifica como programa a iniciativas ya existentes y que se clasificaban de otra manera.

La gran mayoría de los programas está sujeto a un proceso de monitoreo y evaluación que tiene más de 30 años de desarrollo y es reconocido a nivel internacional. Hay una evaluación ex ante de diseño para los nuevos programas, en que se revisan los objetivos, fuentes de financiamiento y marco lógico. La evaluación ex post consta de 4 modalidades: Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA), Evaluación de Impacto (IA) y Evaluación Sectorial (ES). Las dos primeras utilizan paneles de evaluadores externos, que se sujetan a una metodología estandarizada de evaluación, cuyo informe es revisado por Dipres y sometido a discusión con la institución que alberga el programa. Posteriormente, Dipres clasifica los resultados de estas evaluaciones como desempeño bueno, medio, bajo o malo.

En cambio las evaluaciones de impacto se licitan a equipos técnicos externos, patrocinados por universidades, quienes proponen la metodología de evaluación para cada caso. La evaluación se clasifica en términos de resultados positivos, positivos parciales, mixtos o no identificados. Esto último significa que no se encontraron resultados de impacto del programa evaluado.

A la fecha, los resultados de las evaluaciones han tenido pocos efectos en la asignación de recursos, por razones que se discuten en Irarrázaval y coautores (2020). Por contraste, la Comisión recomienda que se discontinúen 48 programas que son clasificados por Dipres como de bajo o mal desempeño, o con debilidades reiteradas en los procesos de monitoreo. Es importante señalar que esta medida no implica desatender necesidades sociales, sino que el programa no puede continuar operando tal como está, puesto que de hecho no logra su objetivo. Adicionalmente, se propone que dejen de operar 76 programas cuyos presupuestos y cobertura de usuarios son muy bajos, o que tienen un muy alto costo de administración. Asimismo, se propone acotar la duración de programas a ciclos definidos, condicionando su continuidad a resultados concretos y evaluaciones independientes (cláusulas de extinción), entre otras medidas.

ASUNTOS DE INTERÉS


25

el número de ministerios en Chile.

40

el número de subsecretarías en Chile.

169

el número de servicios públicos en Chile.

Otras áreas de propuestas

La institucionalidad pública se ha complejizado. El número de ministerios, subsecretarías y servicios públicos ha venido creciendo desde 2007, sumando en la actualidad 25, 40 y 169, respectivamente. La expansión es reflejo de nuevas áreas en que se requiere la acción pública y de cambios en las prioridades de las políticas públicas en funcionamiento. La atención ha estado puesta en responder a nuevos desafíos, más que revisar si lo existente sigue siendo necesario. En la materia, la Comisión identificó casos donde hay redundancias, duplicidades y en ocasiones conflictos de competencias en la institucionalidad pública.

Entre estos, se propone reubicar funciones de la SEGEOB en la nueva institucionalidad del Ministerio del Interior; revisar la continuidad del INJUV puesto que la mayor parte de las iniciativas para la población joven se ha depositado en otras instituciones; revisar la continuidad de los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), habida cuenta de la creación de la Agencia de Calidad y los Servicios Locales de Educación (SLEP); y revisar el traslape de funciones entre instituciones que dependen del Ministerio de Agricultura y otras más.

En materia de control presupuestario se constata que desde 2013 ha habido diferencias sistemáticas entre lo presupuestado y lo ejecutado, resultando en cuentas fiscales más deficitarias que lo programado. Para revertir esta tendencia la Comisión recomienda reducir la flexibilidad que permite aumentar el gasto aprobado en la ley de presupuestos, restringir el uso de recursos de la provisión para financiamientos comprometidos para fines distintos a aquellos, identificar la fuente de financiamiento específica de los proyectos de ley que generan gastos permanente, que el presupuesto para inversión no ejecutado no se utilice para financiar gastos corrientes, y que se sustituya la provisión republicana por la facultad para reasignar recursos entre partidas presupuestarias por un monto equivalente del 10% del presupuesto, entre otras propuestas.



ARTÍCULO RECIENTE

Effects of Enhanced Legal Aid in Child Welfare: Evidence from a Randomized Trial of Mi Abogado

REVISA LA
INVESTIGACIÓN
COMPLETA



**Ryan Cooper,
Joseph Doyle y
Andrés Hojman**

En ese estudio se examina un programa gubernamental llamado “Mi Abogado”, creado en 2017 para proteger los derechos de niños y adolescentes (de 6 a 18 años) viviendo en residencias o familias de acogida a través de una mejor representación legal. Esta intervención les provee de un sistema de apoyo para manejar sus casos que incluye acceso a un abogado, un psicólogo y un asistente social. Una característica del programa es asegurar que los abogados que forman parte de este equipo de trabajo no tengan una carga de casos demasiado elevada, de modo que puedan preparar apropiadamente el caso antes los Tribunales de Familia, responsables de tomar las decisiones respecto del destino de los niños vulnerados en sus derechos. Su objetivo es buscar el interés superior del niño, lo que normalmente implica facilitar el retorno a una vida familiar: su familia de origen, la extendida o una de adopción. Interesantemente, se definió que el programa, comenzando con niños que vivían en residencias, fuese implementado por medio de un ensayo aleatorizado distinguiendo claramente entre un grupo tratado y uno de control. La carga de casos que se asignaba a los abogados del grupo tratado en el período analizado alcanzaba a aproximadamente un tercio del que llevaban los abogados de los niños no tratados. Asimismo, estos no tenían acceso al apoyo psicosocial que recibían los tratados y, por tanto, no se beneficiaban de una gestión del caso que acelerara la reunificación familiar. El programa para los tratados contemplaba también un apoyo por 90 días después de egresados de la residencia.

Para evaluar los resultados de esta intervención el estudio cuenta con registros administrativos que reflejan distintos indicadores de bienestar y de reinserción familiar que se pueden seguir en el tiempo. Estos existen para el período previo y posterior a la aplicación del programa Mi Abogado. El grupo de referencia para el estudio son los niños y adolescentes que vivían en residencias del Sename en cuatro regiones del país en enero y febrero de 2019. La selección de los tratados por el programa se produce el 30 de marzo de 2019. La existencia de datos longitudinales permite medir el impacto del programa a través de comparaciones en el tiempo entre el grupo tratado y el de control. Para ello se utilizan modelos empíricos aceptados ampliamente en estas circunstancias. En particular, se trazan diferencias en la evolución de los indicadores de referencia para los grupos tratados y de control. Se busca observar si esas diferencias se modifican luego de la intervención. Los indicadores y los datos que los respaldan provienen de distintos servicios públicos. Así, existe un registro robusto que posibilita comparaciones fiables y que requiere las consideraciones que son propias de un manejo confidencial de la información. Los testeos estadísticos aplicados para la comparación de ambos grupos revelan que estos son muy similares, como cabría esperar dado el diseño aplicado.

Es importante notar que la participación definitiva en el programa dependía de la decisión de los jueces de los tribunales de familia (toda vez que el programa solo podía sugerir que los seleccionados para el tratamiento fuesen asignados a él). Asimismo, ocurrió que en el tiempo algunos integrantes del grupo de control fueron incorporados al programa por los jueces. Con todo, la exposición al programa de ambos grupos al programa fue muy diferente durante los dos años que duró la observación y el análisis de los datos.

El estudio muestra un importante avance en el grupo tratado respecto del grupo de control. Así, hay un aumento significativo en la cantidad de tiempo que se pasa con la familia entre ambos grupos. Dependiendo de la técnica estadística utilizada la proporción de días que pasa el grupo tratado con su familia durante un trimestre es 17 a 30 por ciento superior. Antes de la intervención no había diferencia entre ambos grupos y el resultado no había cambiado en los dos años previos. Uno de los riesgos de acelerar el regreso al entorno familiar es la seguridad del grupo tratado. Después de todo, su incorporación inicial a una residencia tiene origen en una vulneración de sus derechos en dicho entrono. Sin embargo, no se reporta evidencia, utilizando tres indicadores indirectos, de que esa posibilidad haya estado presente. Ello a pesar de que, por el carácter del programa, existía una mayor supervisión del grupo tratado que en el grupo no tratado y, por tanto, mayor posibilidad de detectar amenazas a la seguridad de los niños y adolescentes de este grupo. El estudio comprueba adicionalmente que



INCIDENCIA

el número de delitos reportados para el grupo tratado se reduce respecto del grupo de control. El efecto es una reducción de 32 por ciento en cada trimestre respecto del promedio del grupo de control. Ese resultado se satisface para una amplia variedad de delitos. Asimismo, se observa que previo a la intervención el grupo tratado tenía una asistencia escolar levemente inferior al grupo de control. Sin embargo, luego de ella la diferencia negativa se revierte y pasa a ser levemente positiva, sugiriendo un nuevo beneficio del programa.

Por cierto, puede presentarse la duda respecto de si este programa es costo efectivo, porque obviamente el costo de la intervención del grupo tratado es más elevado que el del grupo de control (que no debe olvidarse también recibe un apoyo, aunque más acotado). Pero el tiempo que pasa con su entorno familiar el grupo tratado es mayor y, por tanto, el tiempo en residencias es menor y ello libera recursos públicos. El estudio realiza un análisis simple y concluye que hay un ahorro neto relevante para el estado. Por cada peso adicional que invierte en un programa como Mi Abogado, el Estado ahorra 4,5 en otros desembolsos, principalmente en residencias de acogida. Adicionalmente, existen otros beneficios, como aquellos asociados a reducción en delitos, que generan ganancias sociales, pero no fiscales directas. El estudio (en su apéndice) cuantifica los beneficios en evitar crímenes en 6 veces el costo del programa. Por consiguiente, el Programa Mi Abogado es una política pública de alto impacto potencial. Su diseño, además, es una experiencia que debe repetirse en otros programas antes de comprometerlos como políticas definitivas. Hay una ganancia enorme para el país de implementar inicialmente los programas de un modo experimental.



ARTÍCULO RECIENTE

The Effect of Extralegal Factors in Decision-Making About Juvenile Offenders in Chile: A Quasi-Experimental Study

REVISA LA
INVESTIGACIÓN
COMPLETA



**Pablo Carvacho,
Catalina
Droppelmann y
Mariel Mateo**

La privación de libertad tiene en la vida de los adolescentes un impacto enorme. Por eso es especialmente relevante balancear en este grupo retribución con rehabilitación. Los sistemas de justicia juvenil aspiran precisamente a privilegiar la segunda de estas dimensiones. Eso sugiere que los aspectos extralegales -todos aquellos que se relacionan con las trayectorias y origen de los delincuentes- deben ser considerados en las sentencias en los Sistemas de Justicia Juvenil. Por cierto, existe el riesgo de que ello lleve a decisiones arbitrarias o discriminatorias. La importancia de estudiar empíricamente las decisiones que toman los jueces en estos casos es, entonces, relevante. Ahora, la literatura que revisa cómo los factores legales y extralegales intervienen en la toma de decisiones del sistema judicial, es escasa. Además, está concentrada en países desarrollados, particularmente Estados Unidos. Esa evidencia sugiere que la gravedad de la ofensa es primordial entre los factores legales en la decisión de la pena. También influye el historial y la situación procesal en la que se encontraba el delincuente.

Respecto de factores extralegales la raza o género de la persona que delinque no tiene una orientación clara. Hay evidencia mixta al respecto. Quizás por ello, la literatura ha puesto énfasis en los factores contextuales del delincuente. Al respecto se observa mayor dispersión en las sentencias y los aspectos que las guían parecieran estar asociados con la posibilidad de reintegración o de protección contra la reincidencia. Entre los factores extralegales las características de los jueces también parecen jugar un papel. Entre otros, los aspectos que ejercerían un rol son la edad, el género, la raza, las orientaciones políticas y la experiencia judicial previa. Con todo, es una dimensión que requiere más estudios.

La evidencia para países como el nuestro es muy escasa. Generarla es indispensable si se tiene en mente que nuestro sistema judicial ha sufrido reformas relevantes en las últimas décadas. Entre otras, la creación en 2005 de la ley de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA). Por cierto, esta ley no ha podido poner el peso en la reintegración de los jóvenes y, por tanto, la influencia del sistema criminal para adultos sigue vigente. Así, el peso del eje de retribución debería notarse. Por tanto, la realización de estudios empíricos se hace aún más necesaria. Este estudio contribuye a cerrar esta brecha. Este se llevó adelante a través de una encuesta a una muestra representativa de 900 jueces. De ellos un total de 246 respondieron el cuestionario que fue enviado por correo electrónico con autorización de la Corte Suprema (la tasa de respuesta no es baja, pero no se puede afirmar que sea representativa). Un aporte de este estudio es que se presenta a los jueces una situación hipotética que describe una ofensa y las características de la persona que la comete en distintas dimensiones. Se pide evaluar la probabilidad de que se imponga una pena aflictiva. Ello permite que el juez realice una evaluación de factores legales y extralegales. Además, el cuestionario incluye información sobre las características y trayectorias de los jueces. La encuesta fue anónima. Para procesar la información recibida se usaron técnicas estadísticas habitualmente recomendadas en este tipo de estudios.

Entre los resultados conviene destacar que el mayor peso en la decisión lo tienen los factores legales a gran distancia. Con todo, existen elementos extralegales y también estereotipos que influyen en las decisiones. En particular, el uso de drogas, la asistencia a un plantel escolar y el nivel socioeconómico de los adolescentes infractores. La información extralegal serviría para endurecer la respuesta punitiva en lugar de atenuarla o balancearla. Esto es cierto para el uso de drogas y la inasistencia a clases. El nivel socioeconómico actuaría en sentido contrario al que muestra la evidencia para Estados Unidos. Mientras más vulnerable el infractor menor es la probabilidad de que se imponga una pena aflictiva. Quizás esta diferencia se produzca porque las expectativas de que ese castigo reduzca la reincidencia son escasas.

Los atributos de los jueces también contribuyen a las decisiones y sus efectos son algo mayores que los asociados a las características de los delincuentes. Así, por ejemplo, los jueces que tienen una orientación menos punitiva tienen una probabilidad más baja de aplicar una pena aflictiva mientras que aquellos que piensan que la privación de libertad es un mecanismo efectivo de integración social para los jóvenes tiene una mayor probabilidad de aplicar esa pena. Asimismo, si se permite la interacción entre los distintos factores, es posible comprobar que las decisiones, en presencia de registros criminales, son afectadas si se tiene información extrajudicial. Estas interacciones también

INCIDENCIA

sugieren que, si se es mujer, junto con otros elementos extralegales, se reduce levemente la probabilidad de aplicar una pena aflictiva. Por último, también hay interacciones entre las características de los jueces y de los adolescentes infractores que afectan la probabilidad de que se sancione pena efectiva.

Todas estas son materias que deben ser estudiadas más extensamente para ir configurando, en el caso de las personas adolescentes, una visión más precisa respecto de cómo se toman las decisiones judiciales, usando la información para tomar medidas que posibiliten un balance apropiado entre restitución y rehabilitación. Ahora, el peso de las consideraciones legales que emerge en este estudio es problemático, porque sugiere que ese balance está aún lejos de alcanzarse.



INCIDENCIA

PANEL DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS

Cautela en el salario mínimo

Por **Harald Beyer**, profesor de la
Escuela de Gobierno UC

En agosto de este año el salario mínimo era, en términos reales, un 24 por ciento más alto que en marzo de 2022, mes en el que se inició el actual gobierno. En el mismo período el índice de remuneraciones reales del país, publicado por el INE, muestra un incremento de solo un 7 por ciento. El impacto potencial de esta brecha sobre el empleo seguramente ayuda a entender el alto acuerdo que expresó el Panel de Políticas Públicas con la idea de que en el próximo período presidencial debieran moderarse las alzas en el salario mínimo para enfrentar el desempleo. Un 91 por ciento de los que respondieron así lo manifestaron (41 y 50 por ciento muy de acuerdo y de acuerdo, respectivamente). Un 5 por ciento estuvo en desacuerdo, aunque en este caso se manifestó que “lo prudente es dar una señal que relacione el salario mínimo a las condiciones económicas del momento y que se haga explícito qué el énfasis en el crecimiento va de la mano con mejoras salariales.” De alguna manera esta afirmación constituye un puente con quienes, estando de acuerdo con una moderación en las alzas del salario mínimo, aspiran a que estos aumentos se guíen por criterios objetivos que podrían incluir variables como la inflación esperada, productividad, desempleo existente o actividad económica esperada. Hay varios países que han creado comisiones expertas para orientar a los gobiernos y a la opinión pública en la definición de los incrementos del salario mínimo. Por supuesto, ellas no son vinculantes, pero contribuyen a un debate más informado.



Hay estudios, por ejemplo, que sugieren que un aumento en el salario mínimo no siempre provoca una caída en el empleo como sugiere la mirada tradicional. Y ello se explica porque los empleadores, en algunas circunstancias, pueden tener algún grado de poder de mercado en la contratación y, por tanto, mantener más bajos los salarios y también los niveles de contratación.

Sobre todo, porque hay distintas consideraciones que deben hacerse a la hora de evaluar una política de salario mínimo. Hay estudios, por ejemplo, que sugieren que un aumento en el salario mínimo no siempre provoca una caída en el empleo como sugiere la mirada tradicional. Y ello se explica porque los empleadores, en algunas circunstancias, pueden tener algún grado de poder de mercado en la contratación y, por tanto, mantener más bajos los salarios y también los niveles de contratación. En esos casos, un aumento en el salario mínimo puede ser neutral respecto del desempleo e incluso, en el margen, aumentar las contrataciones. Asuntos como estos son los que puede estudiar una comisión de este carácter para ayudar a las definiciones. También un gobierno podría impulsar una política agresiva de salario mínimo,

INCIDENCIA

PANEL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

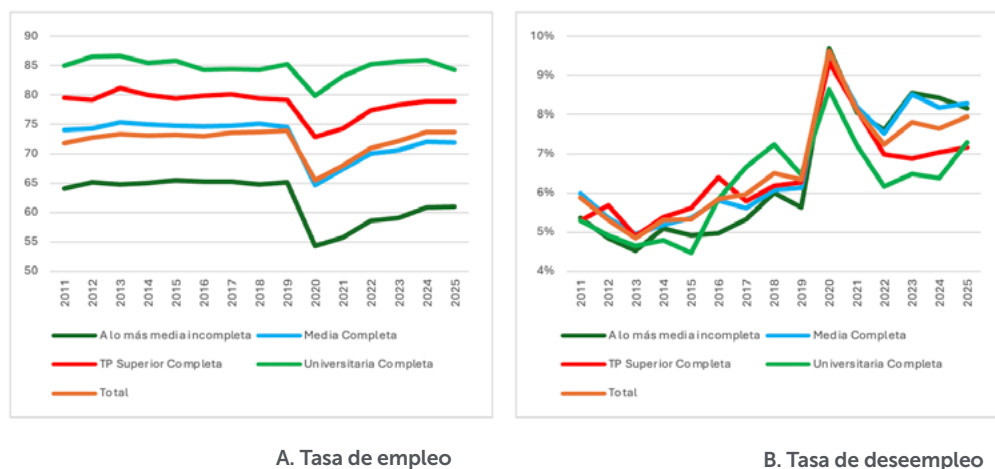
aunque cause desempleo siguiendo un propósito redistributivo, algo que podría suceder si el aumento efectivo en el salario mínimo fuese proporcionalmente mayor que la caída en el empleo. Este es otro aspecto sobre el que una comisión asesora del salario mínimo podría arrojar luces. Hoy día hay un salario mínimo diferenciado para menores de 18 años. Una comisión de estas características también podría sugerir, en la medida que sus estudios la respalden, que esa edad se suba. En suma, estos son solo ejemplos de cómo se podría mejorar el debate en una política que es controversial y sobre la que tenemos, en parte por ausencia de buena información, un debate menos productivo del deseable.

Por supuesto, los argumentos del Panel están afectados también por una tasa de desempleo elevada. Ella ha estado acercándose al nueve por ciento en el último tiempo y se encuentra bastante por encima del promedio de 7,9 por ciento que se observó el año 2022, una vez que se habían comenzado a despejar los impactos de la pandemia y muy sobre el promedio registrado en el quinquenio 2015-2019, previo a la pandemia, y que se situó en un 6,9 por ciento. Por estas razones, tampoco hay grandes diferencias por disciplina, aunque el grado de acuerdo de los economistas con la afirmación evaluada es algo más elevada. Asimismo, las diferencias por sensibilidad política también son acotadas. Las personas de centroderecha tienen un promedio de acuerdo de 4,5 (el máximo es 5), mientras que las de centroizquierda promedian un 3,9. La figura N. 1 presenta la tasa de empleo y la de desocupación en los últimos tres lustros. Se presenta la información para distintos grupos de acuerdo con el nivel educacional alcanzado y solo para la población entre 25 y 64 años que tiene un mayor vínculo con el mercado laboral¹.

Figura N. 1
Empleo y
desempleo para
población entre
25 y 64 años

Fuente: Fuente:
elaboración propia
a partir de bases de
datos de la Encuesta
Nacional de Empleo
del INE

Nota: 2025 es para el
primer semestre. Se
excluye educación
superior incompleta,
pero está en el total.



¹ En el grupo de 15 a 24 años hubo durante el período un importante aumento en la decisión de estudiar y en los mayores de 65 sus decisiones fueron afectadas por cambios en el sistema solidario de pensiones.

Es evidente que en el último período los grupos con menor escolaridad han tenido dificultades para recuperar las tasas de empleo previas a la pandemia. No es lo que se observa en los grupos con mayor nivel de educación. Tampoco para todo el grupo, aunque esta tasa está influida por cambios de composición de la fuerza de trabajo. Los grupos menos educados están reduciéndose en términos relativos. A su vez, la tasa de desocupación ha experimentado un alza, quizás resultado de una economía que crece más lento que a comienzos de la segunda década del presente siglo, pero también la brecha entre los grupos más y menos calificados es ahora claramente positiva y más amplia que en el pasado. Estos efectos diferenciados sugieren que hay efectos idiosincrásicos que explican la realidad laboral de los grupos menos calificados. El salario mínimo puede ser uno de esos factores y, por eso, la cautela del Panel es entendible. Al respecto, cabe hacer notar que la tasa de desocupación de los jóvenes (15 a 24 años) ha subido en este período de poco más de 16 por ciento en sus inicios a niveles actuales levemente por sobre el 21 por ciento. Este es un grupo típicamente poco calificado y que puede ser afectado por un salario mínimo elevado. Nótese, además, que según la OCDE la razón de Kaitz (el salario mínimo como proporción del salario mediano) alcanzó en Chile en 2024 un valor de 74,6 por ciento. El promedio simple para esa organización fue en el mismo año 55,9 por ciento. Esta organización sugiere que un rango entre 50 y 70 por ciento es atendible, pero se requiere evaluar más precisamente cada mercado laboral.

El Panel expresó sus opiniones antes de conocer el Informe de Política Monetaria del Banco Central que contiene un análisis que permite inferir el efecto que está teniendo el salario mínimo sobre el empleo. Por cierto, el objetivo central no es ésta sino atender a una preocupación por las presiones inflacionarias que siguen estando presentes y que podrían explicarse, entre otros aspectos, por la persistencia en el aumento de los salarios reales a pesar de un desempleo que es elevado. En ese contexto, sus análisis sugieren que el aumento en el salario mínimo ha impactado los salarios de otros trabajadores y, además, ha disminuido de trabajadores que ganaban en torno al mínimo los que, en algunos casos, han sido reemplazados por trabajadores con mayor nivel de educación. Más allá del debate técnico que pueda generar el estudio del Banco Central es indudable que es una alerta que debe ser escuchada. De ahí que la cautela a la que convoca el Panel es razonable y es prudente seguir monitoreando el impacto del salario mínimo sobre el empleo de las personas menos calificadas.



ESCUELA DE GOBIERNO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

f **ig** **tw**
@gobiernouc

in
Escuela de Gobierno UC