

Nº 6

INCIDENCIA

IDEAS, DATOS Y PROPUESTAS
PARA APORTAR A LO PÚBLICO

MARZO 2026

01

Administración Pública
y Género

14

Investigaciones

20

Panel de Políticas Públicas
La necesaria cautela a
una rebaja del impuesto
corporativo



I don't think a woman should be in any government job whatever. I mean, I really don't. The reason why I do is mainly because they are erratic and emotional.

—President Richard Nixon, 1971

Administración Pública y Género

Por **Mariana Chudnovsky**

El camino hacia la plena paridad de género varía en temas económicos, de salud, de educación, y de empoderamiento político, entre otros (Global Gender Report; 2025). Entre las 148 economías incluidas en el índice de 2025, la brecha de género en materia de salud y supervivencia se encuentra en un 96,2 %¹, en materia de nivel educativo alcanza un 95,1 %, la brecha en materia de participación y oportunidades económicas se posiciona en un 61,0 % y la brecha en materia de empoderamiento político en un 22,9 %. La heterogeneidad en lo que aún falta para cerrar las brechas es evidente. En América Latina y el Caribe, la brecha de género en los puestos de liderazgo económico de alto nivel se ha movido a 65,0 % y registra la tercera puntuación más alta en nivel educativo

¹ Citado en Borry, E., Getha-Taylor, H., & Shurtliff, H. (2026). The Full Participation of Women in the Public Sector Workplace: Women's Emotions and (In)Authentic Expression. *Journal of Social Equity and Public Administration*, 4(1), 83–97. <https://doi.org/10.24926/jsepa.v4i1.6782>

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

(99,6 %). Sin embargo, ocupa el segundo lugar a nivel mundial (35,0 %) en empoderamiento político, pero estos niveles tan bajos son indicativos del rezago observado en esta materia en todo el mundo. Un caso particular es el del poder ejecutivo donde ha existido hace décadas una agenda trasnacional para revertir esta situación. Sin embargo, los logros han sido insuficientes. Aquí se analiza una explicación, no la única, para esa situación.

La heterogeneidad en lo que aún falta para cerrar las brechas de género es evidente. En América latina y el Caribe, por ejemplo, esa brecha en nivel educativo es pequeña (índice de 95,1%), pero en empoderamiento político es muy elevada (índice alcanza apenas a un 22,9%).

Presencia de mujeres en las administraciones públicas

Las mujeres han sido excluidas de la política en todo el mundo y durante mucho tiempo. Y, aunque el siglo XX fue testigo de su incorporación a la esfera política como votantes, aún muestra baja presencia en puestos de liderazgo, tanto en los gabinetes políticos como en las burocracias gubernamentales. Las mujeres también están subrepresentadas en los órganos legislativos, ya que componen menos de un tercio de los presidentes de los parlamentos (Global Gender Report, 2025). Ahora bien, a pesar de esa tendencia, la región de América Latina y el Caribe (en adelante, ALC), ocupa el segundo lugar a nivel mundial (35,0 %) en representación de mujeres en la esfera política. De hecho, en la región, se observa una mejora en el historial de liderazgo político de mujeres. Por ejemplo, 15 países han tenido una mujer como jefa de Estado en las últimas cinco décadas. En 17 países, las mujeres constituyen al menos un tercio del gabinete político en el poder ejecutivo, y todos los países incluyen



INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS

mujeres en el parlamento, con Nicaragua y México registrando una paridad parlamentaria total (Global Gender Report, 2025).

El estudio de los cargos jerárquicos de la administración pública está atravesado por dos tensiones: la primera es que los cargos del gabinete político que lideran el poder ejecutivo no son electivos, sino que son nombrados por confianza del presidente para gestionar el aparato estatal. Esto implica que la legitimidad de las administraciones públicas no descansa en mecanismos de representación política electoral, como en el caso, por ejemplo, de las legislaturas. El segundo, es que conviven dos “capas” de cargos de liderazgo que toman decisiones que impactan la vida de todos los ciudadanos: 1) los cargos que conforman el gabinete político del presidente que son nombrados por confianza de este último y 2) los niveles jerárquicos superiores del aparato burocrático y que ingresan al sector público por criterios de “mérito”. Esto significa que las capas jerárquicas más altas se componen de equipos cuya legitimidad no proviene de la misma fuente. Esta famosa coexistencia entre la “política y la técnica”, ha generado programas de investigación desconectados entre los que estudian a los gabinetes y los que analizan los servicios civiles. Sin embargo, para poder examinar los puestos de liderazgo en las administraciones públicas se deben analizar todos los que toman decisiones que impactan la vida de los ciudadanos.

Por ejemplo, en el caso de Chile esto se traduce en que los cargos de liderazgo de la administración pública están compuestos por los ministros y subse-

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

cretarios, nombrados por confianza del presidente o presidenta que lideran los ministerios y se encargan del diseño de la política pública y también, los directivos de primer nivel jerárquico de la Alta Dirección Pública (ADP), que lideran los servicios públicos de cada uno de esos ministerios y se encargan de la implementación de las políticas públicas. Los cargos de ADP, ingresan a la administración pública por un sistema basado en el mérito. Sin embargo, el diseño del servicio civil chileno busca equilibrar la tensión entre “política y técnica”, combinando un proceso de selección meritocrático con una elección del candidato final por parte de la autoridad política. Cada ADP nivel 1 es nombrado por un proceso de selección competitivo - que consta de seis etapas y varios actores involucrados en el mismo- y que culmina en una nómina de candidatos. Esta nómina se le presenta a la autoridad política para que elija a una persona. De ahí viene la combinación entre mérito (técnico) y confianza (política) del sistema de altos directivos públicos de Chile. Asimismo, dado que Chile es un país unitario, la descentralización de la política sectorial de cada uno de los ministerios a las 16 regiones en las que está dividido el país, se hace a través de Secretarios Regionales Ministeriales, que también se nombran por confianza de la autoridad política. Entonces, si le ponemos números a esto, de los cargos nombrados por confianza de la autoridad, entre los años 2005 y el 2025, hubo 304 nombramientos de ministros. De todos ellos, 100 (32,9%) fueron de ministras mujeres y 204 (67,1%) fueron de hombres. Con relación a nombramientos de subsecretarios, de un total de 375 nombrados en esos años, 125 (33,3%) fueron de mujeres y 250 (66,7%) de hombres. Asimismo, de un total de 2309 Seremis, 727 (31,5%) fueron mujeres y 1582 (68,5%) fueron hombres. Para los altos directivos públicos, que ingresaron por un criterio de mérito, de 602 nombramientos de Nivel 1, 161(26,7%) fueron mujeres y 441 (73,3%) fueron hombres (datos originales Fondecyt Regular N°1250123). En estos últimos veinte años, no parece existir diferencia entre cómo se nombra (mérito o confianza) y la presencia de mujeres. Uno podría argumentar acerca de la existencia de un techo invisible de cristal que resulta de un “cupó” de alrededor del 30% que no se logra fran-

quear, a pesar de que no existe legislación ni restricciones formales al acceso. No parece muy diferente a lo que existe en el Congreso, con un 33,5% de mujeres en 2025 (Servel, 2025) que, en cambio, está muy legislado con relación a cuotas por partido y representación de mujeres.

Entonces, si le ponemos números a esto, de los cargos nombrados por confianza de la autoridad, entre los años 2005 y el 2025, hubo 304 nombramientos de ministros. De todos ellos, 100 (32,9%) fueron de ministras mujeres y 204 (67,1%) fueron de hombres. Con relación a nombramientos de subsecretarios, de un total de 375 nombrados en esos años, 125 (33,3%) fueron de mujeres y 250 (66,7%) de hombres.

Ahora, bien, en este contexto, vale la pena retomar la antigua discusión sobre acceso al poder y su ejercicio. Que las mujeres accedan a los cargos de toma de decisión en los poderes del Estado (representación descriptiva), por supuesto que no garantiza que logren contar con reales márgenes de acción para ejercer el poder (representación sustantiva). Más aún, es necesario investigar si cuando las mujeres acceden al poder, buscan mejorar la situación de todas las mujeres tanto dentro del aparato estatal como en la sociedad. Este supuesto debe ser analizado. Aunque existe evidencia que muestra que existe una correlación positiva entre una mayor representación de las mujeres en puestos de toma de decisiones y la mejora de diversos resultados de política o del funcionamiento de las organizaciones públicas (Chudnovsky et al, 2025), la discusión liderada por los organismos de Naciones Unidas, que se ha ido plasmando en diversos acuerdos internacionales, sostiene que no alcanza con que la mujeres accedan a los puestos de decisión del aparato estatal sino que es necesario transformar las estructuras organizacionales que impiden que lo hagan.



INCIDENCIA

ASUNTOS DE
INTERÉS

De los acuerdos establecidos en la cuarta conferencia de las mujeres realizada en Beijing (1995) y organizada por las Naciones Unidas, surgió una plataforma de acción: la Plataforma de Beijing (1995). Con relación a la participación de las mujeres en la política, de esa plataforma, se desprenden dos líneas de acción: en primer lugar, las acciones afirmativas (cuya medida más conocida son las cuotas de género), que surgieron como una medida transitoria para corregir desigualdades históricas en el acceso de grupos marginados a los espacios de poder. En segundo lugar, se propone un lineamiento de política más amplio que consiste en lo que se denomina transversalización de la perspectiva de género. Esto último significa, a grandes rasgos, incluir la perspectiva de género en toda la estructura del aparato estatal, en todos los niveles de gobierno y en todas las políticas públicas. ¿Cómo se operativiza eso? No es claro, pero comienza con la pregunta, a cada paso del camino, sobre el impacto diferencial que tiene esta decisión política/acto de gobierno/diseño de política/implementación de la misma/asignación presupuestaria en hombres y mujeres. Es decir, comienza con hacer esa averiguación e incluir la mirada sobre el género en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas. Un ejemplo claro de cómo transversalizar la perspectiva de género son los presupuestos con perspectiva de género. En el caso de Chile, la DIPRES (2025) ya realizó este ejercicio con un sistema de etiquetas para asegurar que se aborde el acceso a derechos para las mujeres y al cierre de brechas de desigualdad de género (<https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/-presupuesto-2025-mas-de-un-22-de-los-recursos-publicos-contribuyen-a-avanzar>)

En síntesis, el mensaje de la plataforma de Beijing (1995) con relación a la dimensión de participación política de mujeres es contundente: deben coexistir estrategias que impulsen la presencia de las mujeres en todos los ámbitos de liderazgo (por ejemplo, cuotas para mujeres), de manera combinada con políticas que generen las condiciones para que eso suceda. Con relación a esto último, el principal instrumento para la transversalización de género son los planes de igualdad de oportunidades que consisten en lo que, de manera más genérica, se llaman Planes de Igualdad de Oportunidades (en Chile, ya se ha acordado un cuarto plan de Igualdad entre hombres y mujeres).

Capacidad estatal y agencias de mujeres

Un dato relevante es que la política de transversalización de género tiene la particularidad de estar asociada a la creación de burocracia. El Objetivo H.1. de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) establece que los gobiernos deben crear una agencia y que se les debe asignar la responsabilidad al más alto nivel jerárquico posible para que logren promover objetivos y estrategias nacionales que lideren, guíen y supervisen los avances de los respectivos planes de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres (UN, 1995). En Beijing (1995), los Estados-nación se comprometieron a crear agencias especializadas en los más altos niveles de toma de decisiones para promover la igualdad de género. La iniciativa cobró un gran impulso en ALC, y casi todos los países de la región han creado o fortalecido las agencias de mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2024). Las primeras agencias de mujeres se establecieron en la región entre los años 1980 y 1995. Adoptaron una amplia variedad de formas organizacionales —entre ellas oficinas, comisiones, secretarías, consejos, institutos y programas— y solían estar ubicadas en diferentes niveles jerárquicos, algunas adscritas a la Presidencia y otras a ministerios relacionados con el sector social. Ahora bien, debido al papel central de estas agencias para llegar a la igual-

²<https://plandeigualdad.minmujeryeg.gob.cl/>

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

dad sustantiva, resulta clave analizar si cuentan, al menos, con las capacidades organizacionales mínimas y de gestión para lograr implementar, de manera efectiva, la transversalización de género en todos los niveles de gobierno, en todas las agencias públicas y en todas las políticas públicas.

En un estudio que acaba de publicarse por el Banco Interamericano de Desarrollo, propusimos examinar si las agencias de mujeres cuentan con las capacidades organizacionales y de gestión para lograr las metas establecidas en los propios planes de Igualdad de Oportunidades de cada país (Chudnovsky, et al 2025). La capacidad organizacional y de gestión refiere a los recursos y capacidades que tienen las agencias para alcanzar sus propias metas e incluye la disponibilidad y eficacia de la infraestructura de información, los sistemas de gestión de recursos humanos y financieros, entre otros.

Las agencias públicas dedicadas a género tienen el desafío de tener que incidir en la forma y contenido de las decisiones de todo el gabinete político para que la igualdad de género sea un objetivo prioritario. Parte de su quehacer se dirige al propio aparato estatal. Sin embargo, esa capacidad de incidencia está mermada, muchas veces, por posiciones jerárquicas medias o bajas, escasos recursos económicos y de personas capacitadas para hacerlo, así como baja incidencia en el resto del aparato estatal. En América Latina y el Caribe, las agencias de mujeres tienen niveles de institucionalidad y jerarquía muy diversos, incluso dentro de un mismo país y en los diferentes niveles de gobierno. De ahí que una preocupación recurrente en la evaluación de los avances de la Plataforma de Beijing (1995) sea el fortalecimiento de esas agencias.

Con esa preocupación en mente, desarrollamos una herramienta para poder medir la capacidad organizacional con la que cuentan las agencias de mujeres a cargo de implementar la política de transversalidad de género (<https://publications.iadb.org/es/analisis-de-capacidades-organizacionales-para-la-implementacion-de-politicas-de-transversalidad-de>). Además de buscar el desarrollo de una herramienta de diagnóstico para poder identificar brechas de ca-

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

pacidad organizacional para implementas sus propias metas, nos interesaba también mover el eje de análisis del diseño de la política de transversalización de género (o incluso su posterior evaluación) al estudio de las capacidades de las organizaciones públicas de alcanzar las metas que tienen por mandato. Para eso, la herramienta analiza seis dimensiones: 1) estructura organizacional, 2) presupuesto, 3) gestión de las personas, 4) información, 5) alcance y 6) coordinación. Ello permite identificar brechas y riesgos que pueden limitar el logro de diferentes metas de la política de transversalización de género vigente en cada país y en concordancia con los acuerdos supranacionales existentes (ver Figura 1). Asimismo, guía a quién la use para seleccionar una meta de política pública para la que quieren examinar si existen brechas de capacidad y poder “cruzarla” con estas seis dimensiones de capacidad organizacional. De esa manera se podrán identificar brechas específicas de capacidad organizacional y promover formas de reducirlas.

Figura 1. Marco analítico

Fuente: Chudnovsky et al (2025), *Análisis de capacidades organizacionales para la implementación de políticas de transversalidad de género. Nota técnica* No IDB-TN-3227

Cada una de las dimensiones de capacidad organizacional en la Figura 1 se denominan en la herramienta como “condiciones de capacidad” (IDB, 2020a) para implementar la política de transversalidad de género, conforme a las recomendaciones de Beijing (1995) (UN, 1995, 2025). Las condiciones de capacidad contienen preguntas para la recolección de información y luego una guía para poder interpretarlos a la luz de la meta para identificar los riesgos que impidan alcan-



INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Cuadro 2: Objetivos de análisis por dimensión y fuentes de datos

Fuente: Chudnovsky et al (2025), *Análisis de capacidades organizacionales para la implementación de políticas de transversalidad de género*.
Nota técnica No IDB-TN-3227

zarlas. La mayoría de estos indicadores son binarios (se responden con sí o no) y vienen ponderados de antemano en el diseño. Sin embargo, la herramienta incluye también algunas preguntas para recopilar indicadores descriptivos de la agencia que no están ponderados, pero que permiten incorporar información clave de cada caso. (Ver cuadro 2.)

Como cierre del proceso, desarrollamos un semáforo de riesgos. Este se construye después de interactuar esas dimensiones con cada meta de política pública y permite detectar si existe capacidad organizacional adecuada o no y, en consecuencia, si existe riesgo para su implementación

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	OBJETIVO DEL ANÁLISIS	FUENTES DE INFORMACIÓN SUGERIDAS
1. Estructura organizacional	1.1 Nivel jerárquico	Identificar la posición jerárquica del MAM en la estructura de la AP	Normativa, organigrama y documentos de planeación
	1.2 Organización funcional y 1.3 Planeación Estratégica	Describir el diseño de su organización interna para la planificación estratégica de la meta de la PTC que se analiza	
2. Presupuesto	2.1 Presupuesto asignado y gasto	Identificar los recursos presupuestales para la meta que se analiza	Normativa del presupuesto, presupuesto aprobado y documentos de seguimiento del gasto
	2.2 Planeación presupuestaria y 2.3 Rendición de cuentas	Caracterizar el proceso de definición de su presupuesto	
3. Gestión de las personas	3.1 Idoneidad de empleados públicos y 3.2 Capacitación	Identificar la cantidad de servidores públicos y sus competencias para la implementación de la meta que se analiza	Bases de datos sobre el personal, normativas de empleo público y funcionarios del MAM
	3.3 Gestión del empleo	Identificar si existen procedimientos competitivos y medidas para igualdad en su sistema de gestión de las personas	
4. Generación y uso de información	4.1 Producción de datos desagregados por sexo y 4.2 Sistemas de información	Identificar si el MAM tiene capacidad de generar datos desagregados por sexo para la meta que se analiza y si existen sistemas de información compartidos	Sistemas de información pública, documentos oficiales e informes y funcionarios del MAM
	4.3 Análisis de la información	Conocer si la información se utiliza para la toma de decisiones sobre la meta analizada	
5. Alcance	5.1 Normativo, 5.2 En el territorio y 5.3 En políticas públicas	Identificar si el MAM tiene autoridad para liderar el cumplimiento de la meta e incidir en todas las áreas y niveles de gobierno	Normativa, PIO, documentos oficiales e informes y funcionarios del MAM
6. Coordinación	6.1 Coordinación interministerial, 6.2 Coordinación con el legislativo y 6.3 Coordinación con actores no gubernamentales	Identificar las instancias de coordinación para alcanzar la meta que se analiza	Normativa, documentos oficiales y funcionarios del MAM

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

Por último, para ilustrar la utilidad de esta herramienta elegimos una meta de la política de transversalidad de género que estuviera relativamente bajo el control de una agencia pública. Seleccionamos la meta de la paridad de hombres y mujeres en los cargos de toma de decisión en la administración pública. Lo ilustramos con cuatro casos en México ya que, en ese país, la “paridad en todo” es un mandato Constitucional desde el año 2019 por lo que, en cualquier nivel de gobierno, debería alcanzarse. Los casos fueron el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) del nivel federal de gobierno, la secretaría de las Mujeres del Estado de Oaxaca y la Secretaría de las Mujeres del Estado de Zacatecas. Estos mostraron que el nivel jerárquico no es determinante ya que todas las agencias presentan riesgos de capacidad para implementar esa meta.

Capacidades organizacionales para la paridad de género en la toma de decisión de las administraciones públicas

Con base en la ilustración de la herramienta analítica en cuatro casos mexicanos, profundizamos la investigación en un artículo académico (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pad.70034>). En América Latina, casi todos los Estados han creado agencias de mujeres que, entre otras metas, deben impulsar la paridad de género en la administración pública. Sin embargo, este objetivo no se ha alcanzado.

Para comprender por qué, complementamos el marco analítico presentado más arriba y desarrollado junto con el BID, y lo aplicamos a dos casos contrastantes en México: medimos la agencia central de mujeres (que es un instituto) y el caso de Oaxaca (que es Secretaría y que en México equivale a Ministerio). En este caso, complementamos la medición con base a fuentes secundarias y agregamos entrevistas cualitativas con funcionarias públicas de ambas agencias. Encontramos como resultado que la jerarquía de la agencia de las mujeres y las leyes que promueven la paridad, incluso cuando están incluidas en la Constitución-, no se traducen en mayor capacidad

INCIDENCIA

ASUNTOS DE INTERÉS

organizacional para alcanzar la meta. Asimismo, un elemento que surgió como hallazgo es que lograr transformar todo el aparato estatal desde el mismo rango jerárquico que los otros ministerios es, en sí mismo, difícil, pero más aún cuando la agencia encargada de ese mandato es una agencia, por definición, "generizada" y de bajo prestigio. Es poco probable que un ministerio de mujeres y género tenga más poder, prestigio e incidencia que las áreas económicas (que la literatura académica clasifica como "masculinizadas" y con alto prestigio).

Las agencias públicas dedicadas a género tienen el desafío de tener que incidir en la forma y contenido de las decisiones de todo el gabinete político para que la igualdad de género sea un objetivo prioritario. Parte de su quehacer se dirige al propio aparato estatal. Sin embargo, esa capacidad de incidencia está mermada, muchas veces, por posiciones jerárquicas medias o bajas, escasos recursos económicos y de personas capacitadas para hacerlo, así como baja incidencia en el resto del aparato estatal.

Para contextualizar esta última afirmación, es interesante destacar que existen trabajos que señalan que las organizaciones reflejan las divisiones que también existen en la sociedad y que, por ende, los nombramientos de mujeres suelen concentrarse en los cargos jerárquicos más altos, sobre todo, en los sectores del cuidado, la educación y el bienestar, mientras que los hombres dominan los campos estratégicos y técnicos, sobre todo los económicos o de alto prestigio. Lo mismo que sucede en la organización de las sociedades. De hecho, la propia noción de género refiere a los roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad determinada en una época específica considera apropiados para hombres y mujeres. No alude a personas, sino a roles. Por ejemplo, que los hombres sean proveedores y que las mujeres sean cuidadoras.

En síntesis, aunque se le ha dado un espacio a la agenda de género en la estructura organizacional del aparato estatal, las agencias públicas dedicadas a temas de género suelen estar marginadas dentro de una administración pública masculinizada. Y es desde esa posición relativa que deben transformar estructuras organizacionales con divisiones de género, aunque, muchas veces, carecen del poder y los recursos para hacerlo. Crear burocracia sin darle recursos económicos, de personal, de seguimiento ni poder para alcanzar su meta no es indicador de avance en una agenda de género. Todos estos aspectos deben reforzarse de modo independiente de dónde esta agencia quede ubicada dentro del organigrama organizacional.

Nota Técnica No IDB-TN-3227: Chudnovsky, M., Medina, D. M., Filippo, A., & Andrade, G. (2025). Herramienta analítica (toolkit): Análisis de capacidades organizacionales y de gestión para la implementación de políticas de transversalidad de género. Banco Interamericano de Desarrollo

Chudnovsky, M., Martínez Medina, D., & Filippo, A. (2025). Parity in Public Administration as a Moving Target: The Role of Women Policy Agencies in Mexico. Public Administration and Development.

INCIDENCIA

INVESTIGACIÓN

Examining Wrongful Convictions in Chile: An Analysis of Supreme Court Exonerations in 2007 to 2023

REVISA LA
INVESTIGACIÓN
COMPLETA



**Mauricio Duce y
Víctor Beltrán**

En todo sistema de justicia criminal existe el riesgo de que personas inocentes sean objeto de una condena. Evitar esta posibilidad y la mayor disponibilidad de información ha generado un creciente interés de las comunidades académica y legal en investigar las causas de estas condenas erróneas. La literatura comparada las ha agrupado en seis categorías que se podrían definir como “canónicas”: identificaciones equivocadas de testigos, confesiones falsas incluyendo admisión de culpa en procesos negociados, acusaciones falsas o perjurio, evidencia forense equívoca o engañosa, comportamiento incorrecto de oficiales de la ley y una defensa inadecuada. También se ha incorporado como una séptima causal una visión de túnel, provocada por sesgos cognitivos, pero a menudo exacerbada por fallas sistémicas. En general, se observa, además, que está presente con las otras seis categorías.

Son diversos los estudios que le dan sustento a estos factores en las más distintas tradiciones legales. Pero también aparecen otros, específicos a algunos países o sistemas legales. En el caso de América latina, en particular, aparecen condenas erróneas por aplicación incorrecta de leyes criminales, el uso de procedimientos investigativos inadecuados por falta de coordinación entre las distintas instituciones que forman parte del sistema de justicia penal, entrenamiento insuficiente de los agentes del Estado involucrados y situaciones de suplantación o usurpación de identidades no detectadas. Con todo, se requieren más estudios para arribar a conclusiones definitivas en nuestra región sobre este tipo de condenas. Esta investigación contribuye a llenar este

INCIDENCIA

vacío, analizando información disponible para Chile. La reforma procesal penal, que cumplió recientemente 25 años desde el comienzo de su implementación, tuvo entre sus objetivos mejorar la calidad de las decisiones judiciales, entre otros aspectos reduciendo la posibilidad de error en las condenas. Ahora bien, dicha reforma introdujo nuevos instrumentos como los procedimientos negociados, que pueden haber elevado inadvertidamente la posibilidad de condenas erróneas. Estos cambios convierten a Chile en un “laboratorio” interesante de análisis.

Para estos efectos, en esta investigación se estudian en detalle 63 condenas que fueron revertidas por la Corte Suprema en el período 2007 a 2023. Cabe hacer notar que en ese periodo se presentaron 924 solicitudes de revisión. Del total de condenas revocadas un 67 por ciento correspondió a procesos simplificados y otro 16 por ciento a procesos abreviados sugiriendo la posibilidad de los efectos inadvertidos que se mencionaban. La razón detrás de 53 de las condenas erróneas, es decir del 84 por ciento del total, es la usurpación de identidad. Solo las restantes 10 pueden ser clasificadas como parte de las categorías

En el caso de América latina, en particular, aparecen condenas erróneas por aplicación incorrecta de leyes criminales, el uso de procedimientos investigativos inadecuados por falta de coordinación entre las distintas instituciones que forman parte del sistema de justicia penal, entrenamiento insuficiente de los agentes del Estado involucrados y situaciones de suplantación o usurpación de identidades no detectadas.

REVISA LA
INVESTIGACIÓN
COMPLETA



canónicas mencionadas, en particular uso problemático de identificaciones de testigos, admisión de responsabilidad de personas inocentes, conducta incorrecta de oficiales de la ley y defensa inadecuada. En el caso de la primera de estas causales la confiabilidad de las identificaciones era muy pobre y a pesar de ello las cortes le dieron mucho peso en la decisión de condena.

En la segunda de las categorías la admisión de responsabilidad ocurrió después de que las personas habían sido privadas de libertad y la fiscalía ofreció una reducción significativa en la pena comparada con lo que podría haber solicitado sin admisión de responsabilidad. En este procedimiento negociado, que ocurre en un contexto de apuro y en tiempos breves, las personas inculpadas no logran saber mucho lo que está en juego y aceptan una condena, aun sin ser culpables, para concluir rápidamente el proceso y evitar consecuencias que imaginan mucho más negativas. En el caso de la conducta funcionaria incorrecta los casos involucran una temprana fijación con sospechosos específicos a pesar de información ambigua y ausencia de verificaciones básicas respecto de la posibilidad efectiva de haber incurrido en un delito. Incluso, en un caso, se detectó evidencia fabricada. Algunas de estas conductas están influidas por los sesgos cognitivos que apoyan la visión de túnel. Por último, el deseo de que los casos se terminen rápidamente o la presencia de clientes “difíciles” llevaron a algunas defensas a no desafiar evidencias que eran débiles y que adecuadamente contrastadas habrían exonerado a los acusados. Son todas situaciones que pueden evitarse a través de un diseño más cuidadoso de los distintos procedimientos involucrados en el funcionamiento del sistema de justicia criminal. En particular, es indispensable que independientemente de la característica de los procedimientos no se relajen controles o se reduzcan las garantías procesales.

Estas consideraciones son especialmente importantes a propósito de la principal razón para revisar las condenas: la usurpación de identidad. Esto revela un problema serio de coordinación en el trabajo de los participantes del sistema de justicia criminal que impide identificar apropiadamente a los sospechosos y que puede condenar con facilidad a quienes han sido suplantados. Estos estudios, entonces, son fundamentales para ir corrigiendo falencias de una reforma que ha cumplido 25 años y que ha representado un gran avance para el país.

INCIDENCIA

INVESTIGACIÓN

Economic Convergence, intragenerational economic mobility, and inequality in a native Amazonian small- scale society of Indigenous People in Bolivia

REVISAR LA
INVESTIGACIÓN
COMPLETA



**Ricardo Godoy,
Jonathan
Bauchet,
Victoria Reyes-
García, Eduardo
A. Undurraga**

La movilidad intrageneracional es ampliamente estudiada en los países más desarrollados, pero se sabe muy poco sobre ella en sociedades de pequeño tamaño en las que la dependencia de la naturaleza aún es significativa. En ellas se vive una economía de subsistencia basada en agricultura, caza, pesca y recolección de plantas silvestres, entre otras actividades. Su estudio es relevante porque permite observar, en un contexto de mercados e instituciones formales incipientes, cómo una sociedad organiza la producción, asigna oportunidades y remunera el esfuerzo y la acumulación de activos, aportando evidencia directa sobre los mecanismos que sustentan la movilidad económica y su relación con la desigualdad.

Esta investigación aprovecha un exhaustivo panel de datos obtenido de poblaciones Tsimane', una sociedad de horticultores y recolectores del Amazonas boliviano que carece de mayores vínculos con la sociedad boliviana, para estudiar movilidad. Para estos efectos, no solo usa ingresos monetarios, sino mediciones alternativas de situación económica como activos de distinto carácter y el valor de los bienes generados por medio del trueque.

La manera en que se estudia movilidad es, por un lado, analizando convergencia, es decir como evolucionan los resultados de aquellos que están en el 20 por ciento inferior de desempeño económico respecto del resto de la población y, por otro, la movilidad intragenera-

INCIDENCIA

cional relativa, es decir cómo se modifican las posiciones relativas de las personas en los quintiles de la distribución de las distintas medidas de condición económica. La primera mide la velocidad de alcance de quienes parten con menos; la segunda captura cambios en el rango relativo. Esta distinción permite diferenciar mejoras absolutas de cambios posicionales, para evaluar igualdad de oportunidades y eficiencia asignativa. También se aprovecha de estudiar la correlación entre movilidad intrageneracional y desigualdad de ingresos o de activos. El período cubierto por la investigación transcurre entre 2002 y 2010 y se evalúa el cambio entre ambas “puntas”.

En lo referido a convergencia se concluye que ella está presente en todos los indicadores económicos evaluados. Ocurre con especial fuerza en el caso de los activos animales. Al mismo tiempo es más débil en el valor de los bienes intercambiados. Esta convergencia ocurre, en general, con más fuerza en hombres que en mujeres, salvo en el caso de activos comerciales o producidos fuera de las comunidades (machetes, redes de pesca, entre otros).

Esta investigación aprovecha un exhaustivo panel de datos obtenido de poblaciones Tsimane’, una sociedad de horticultores y recolectores del Amazonas boliviano que carece de mayores vínculos con la sociedad boliviana, para estudiar movilidad.

Los resultados respecto de movilidad intrageneracional son heterogéneos dependiendo del activo o flujo analizado. Para el promedio de todas las mediciones de desempeño económico la inmovilidad -la proporción de Tsimane’ que no cambió de quintil entre 2002 y 2010- se situó en un 42 por ciento. Del total de la población adulta un 31 por ciento registró una movilidad ascendente mientras que un 27 por ciento una descendente. Al descomponer entre flujos y activos la movilidad es mayor para la segunda categoría de indicadores, en particular la ascendente. Este contraste sugiere que los activos pueden acumularse incluso con ingresos monetarios bajos o volátiles, mientras que los flujos responden con mayor sensibilidad a shocks ambientales, de salud o de disponibilidad de trabajo. Por cierto, los valores de los activos originales en esta sociedad no son muy elevados. Por tanto, esta realidad no es particularmente sorpresiva, aunque en los países más desarrollados

REVISA LA
INVESTIGACIÓN
COMPLETA



suele suceder lo contrario.

Hay una asimetría relevante en movilidad extrema. Así, mientras un 9 por ciento de quienes están en el primer quintil logra trasladarse al último quintil, las personas que están en el quinto quintil y que retroceden al primero se empina a un 23 por ciento. Esto es principalmente el resultado de una significativa movilidad descendente en flujos económicos. La movilidad extrema ascendente tiende a ser más relevante en mujeres que en hombres. Esta información se complementa con antecedentes de inmovilidad posicional medida a través de dos vías: la proporción de quienes se mantienen en el primer quintil desde 2002 hasta 2010 y la correlación de posiciones de las personas en los quintiles entre 2002 y 2010. Se puede constatar, a propósito de la primera de estas mediciones, que un 49 por ciento de quienes estaban en el primer quintil de recursos económicos y un 52 por ciento de los del quintil superior permanecen ahí después de los nueve años que cubre esta investigación. La elevada persistencia, a pesar del lapso prolongado, tiene similitudes con la que se observa en países más avanzados y sus causas requieren de más estudios.

Respecto de la correlación entre movilidad intrageneracional y desigualdad se puede comprobar que depende sustancialmente del tipo de flujo económico o activo que se trate. Por ejemplo, para los hombres en el caso de los salarios es 0,204, pero en el caso de los activos comerciales la correlación es más elevada, 0,428. Una lectura que se detuviera solo en los indicadores de movilidad intrageneracional capturados por este estudio podrían llevar a la conclusión de que ella no es particularmente elevada en esta sociedad de agricultores y recolectores. Sin embargo, en países desarrollados la movilidad es más reducida. Por ejemplo, en Estados Unidos la correlación entre la posición de las personas en la distribución en períodos similares fluctúa entre 0,5 y 0,8. Estos valores más altos indican menos movilidad intrageneracional en los países avanzados. Así, resulta evidente que los resultados para los países más desarrollados en materia de movilidad distan de ser universales.

El estudio también revela que la desigualdad cae en la población Tsimane' mientras mayor sea la proporción de personas que experimentan movilidad ascendente y descendente. Ello es consistente con los estudios realizados en economías más desarrolladas y revela la importancia de asegurar sociedades con mayor movilidad. Esta investigación revela la conveniencia de seguir realizando estudios de estas características para entender mejor la movilidad en los países y también el origen de las desigualdades.



INCIDENCIA

PANEL DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS

La necesaria cautela a una rebaja del impuesto corporativo

Por **Andrea Repetto**

En enero reciente, el Panel de Políticas Públicas UC consultó a los expertos si “El próximo gobierno debe buscar una baja en los impuestos a las empresas”. El acuerdo entre los panelistas fue importante: el 42% estuvo de acuerdo, mientras que el 35% estuvo muy de acuerdo. En contraposición, un 19% expresó estar en desacuerdo y un 4%, muy en desacuerdo. No hubo panelistas en una posición de neutralidad. Asimismo, los economistas y las personas más cercanas a la centroderecha se mostraron más favorables a la idea de rebajar este impuesto que los profesionales de otras disciplinas y quienes tienen preferencias políticas más inclinadas hacia la centroizquierda.

Buena parte de los panelistas que comentaron la afirmación indicaron que el impuesto corporativo en Chile es muy alto para el estándar internacional –en particular, en comparación con los miembros de la OCDE—, lo que resta competitividad al país. En efecto, la tasa media de este impuesto en la OCDE es del 24,1% (sin considerar las diferencias en los grados de integración tributaria entre las empresas y sus dueños que se observan entre países), mientras que en Chile es del 27% (OECD, 2025). Es interesante notar que mientras la tasa promedio de la OCDE ha caído en unos 8 puntos desde el año 2000, la chilena subió en 12 puntos en igual periodo.



INCIDENCIA

PANEL DE
POLÍTICAS
PÚBLICAS

Al mismo tiempo, sin embargo, panelistas que expresaron estar a favor de la rebaja como en contra de ella, sí están de acuerdo en que se debe ser cautelosos respecto de las implicancias de una medida así sobre la recaudación fiscal. En otras palabras, que la rebaja debe ser compensada con ajustes que permitan al menos un efecto neutral en los ingresos públicos.

Un panelista agregó a esta preocupación el que los impuestos en Chile han sido cambiados con demasiada frecuencia en administraciones recientes. Ello incluye a la actual si se considera que 2,5 puntos de la nueva cotización que creó la reforma de pensiones reciente se depositan en un fondo común (el Seguro Social), similar a un impuesto. No sería una buena idea bajar los impuestos para tener que subirlos nuevamente, indica el panelista. Así, una nueva reforma requiere de una mirada de largo plazo.

Por ejemplo, la reforma tributaria de la primera administración Trump que, entre otras medidas redujo de manera importante el impuesto corporativo, elevó la tasa de inversión en las empresas más favorecidas por las medidas, pero redujo en un 40% la recaudación por este impuesto.

La experiencia internacional reciente también muestra que la cautela es importante. Por ejemplo, la reforma tributaria de la primera administración Trump que, entre otras medidas redujo de manera importante el impuesto corporativo, elevó la tasa de inversión en las empresas más favorecidas por las medidas, pero redujo en un 40% la recaudación por este impuesto (Chodorow-Reich et al., 2024). Esto es, la rebaja tributaria fue financiada a través de un mayor déficit fiscal. De igual modo, la fuerte y negativa respuesta de los mercados en 2022 a la propuesta de rebaja tributaria de la entonces Primera Ministra del Reino Unido, Elizabeth Truss, es una muestra más de la cautela que requieren estas reformas.

A ello se suma que la consolidación fiscal ha sido esquiva en Chile. Desde la llamada Gran Recesión de 2008-2009, los gobiernos de distinto signo político y en circunstancias cíclicas muy diversas han gastado por sobre los ingresos estructurales del país, acumulándose un endeudamiento creciente. Si bien lo que preocupa es la tendencia de las finanzas públicas más que el nivel de la deuda actual, una rebaja tributaria, sin compensaciones suficientes, puede generar costos relevantes al país.

La administración entrante espera realizar un ajuste importante al gasto fiscal. Está por definirse en qué áreas lo hará y cuál es la capacidad política que tendrá el gobierno para realizar recortes sustantivos y permanentes que permitan consolidar las finanzas públicas, incluso antes de rebajar el impuesto corporativo.

Hay bastante acuerdo en que el sistema tributario chileno requiere de ajustes. También hay acuerdo en que no se puede seguir postergando la consolidación de las finanzas públicas. En este contexto, la eventual rebaja del impuesto corporativo requiere de un análisis cuidadoso, compromiso político y una mirada de largo plazo.

Chodorow-Reich, Gabriel, Owen Zidar, and Eric Zwick. 2024. "Lessons from the Biggest Business Tax Cut in US History." *Journal of Economic Perspectives* 38 (3): 61–88.

OECD (2025), Corporate Tax Statistics 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6a915941-en>.



ESCUELA DE GOBIERNO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

f **@** **t**
@ gobiernouc

in
Escuela de Gobierno UC