

# CEFA ANÁLISIS

INFORME  
MACROFINANCIERO

**N° 100**



## **ECONOMÍA INTERNACIONAL**

Lecciones de las crisis del  
petróleo de 1973 y 1979



## **ECONOMÍA NACIONAL**

Gasto público en Chile:  
Crecimiento, composición y  
desafíos de ajuste fiscal



## **MERCADO DE CAPITALES**

Reforma a la Ordenanza General  
de Urbanismo y Construcciones y  
estímulos a la vivienda en el sector  
inmobiliario



## **MERCADO LABORAL Y PENSIONES**

Las pequeñas empresas están  
destruyendo puestos de trabajo



## **TEMA DE ANÁLISIS**

Restricción etaria en el beneficio  
de gratuidad



## **MODIFICACIONES LEGALES RELEVANTES**

ABRIL

## **BOOK REVIEW**

"De cero a uno. Cómo inventar  
el futuro"



# ECONOMÍA INTERNACIONAL

Lecciones de las Crisis del Petróleo de  
1973 y 1979



abril 2026

## Resumen ejecutivo

**Contexto.** El reciente conflicto en Medio Oriente ha reactivado tensiones en los mercados energéticos globales, en un escenario donde el Estrecho de Ormuz mantiene un rol central en la oferta de petróleo. La interrupción del tránsito en esta zona ha generado un ajuste rápido en los precios del crudo, reabriendo la discusión sobre shocks de oferta energética y sus efectos macroeconómicos.

### Shock petrolero y relevancia global

- El Estrecho de Ormuz concentra cerca de un 20% del comercio global de petróleo.
- La interrupción del tránsito genera aumentos de precios a nivel mundial.
- El ajuste reciente ha sido rápido, con alzas significativas en pocas semanas.
- Países con alta dependencia del estrecho enfrentan mayores riesgos de abastecimiento.
- En Chile, la diversificación de proveedores permite amortiguar el impacto en oferta.

### Lecciones históricas y diferencias actuales

- Las crisis de 1973 y 1979 muestran efectos de estanflación ante shocks de oferta.
- Economías emergentes fueron más afectadas por mayor dependencia energética.
- Hoy existe mayor diversificación energética y menor concentración de productores.
- La institucionalidad macroeconómica es más sólida, con bancos centrales independientes.
- El traspaso inflacionario sigue presente, pero con menor persistencia esperada.

**Conclusión.** El actual shock petrolero comparte elementos con los episodios de los años setenta en su origen como disrupción de oferta, pero ocurre en un contexto macroeconómico más robusto. Si bien persisten efectos inflacionarios y riesgos para la actividad, la evidencia sugiere que el impacto sería más acotado, dependiendo críticamente de la duración del shock. En este sentido, el escenario actual no replica exactamente las Crisis de 1973 y 1979, pero tampoco está exento de riesgos relevantes para la estabilidad macroeconómica.

## Lecciones de las Crisis del Petróleo de 1973 y 1979

El reciente conflicto en Medio Oriente ha vuelto a tensionar los mercados energéticos a nivel global, en un contexto donde el Estrecho de Ormuz mantiene un rol central en la oferta de petróleo. La interrupción del tránsito en esta zona ha generado un ajuste significativo en los precios del crudo en un período acotado de tiempo, reabriendo la discusión sobre shocks de oferta energética y sus efectos macroeconómicos.

El actual shock petrolero presenta similitudes con los episodios de los años setenta en su origen como interrupción de oferta. Sin embargo, sus efectos macroeconómicos probablemente serán más acotados, dada la mayor solidez institucional y la mayor diversificación energética, salvo que el shock se prolongue en el tiempo.

### Shock de Oferta a Nivel Mundial

El volumen de petróleo y sus derivados transportados a través del Estrecho de Ormuz ha superado los 19 millones de barriles diarios (mbd) al menos desde 2020, representando cerca del 20 % del tráfico mundial de este tipo de productos y aproximadamente el 27 % del consumo global. Esto consolida al estrecho como una zona geográfica clave para la oferta energética mundial de petróleo y derivados, tal como se muestra en la Tabla N°1.

Tabla N°1: Volumen de Petróleo transportado por el Estrecho de Ormuz

Año	Volumen Ormuz (mbd)	% comercio marítimo	% consumo mundial
2020	19,1	26,7 %	21,0 %
2021	19,4	26,7 %	20,1 %
2022	21,4	28,8 %	21,5 %
2023	21,4	28,2 %	21,0 %
2024	20,3	26,9 %	19,8 %
T1-2025	20,1	26,6 %	19,7 %

Fuente: U.S Energy Information Administration.

Del volumen total transportado en el estrecho, la gran mayoría corresponde a petróleo crudo, como se muestra en la Tabla N°2. Sin embargo, su participación ha tendido a disminuir, en favor de productos refinados del petróleo como la gasolina, el diésel, entre otros.

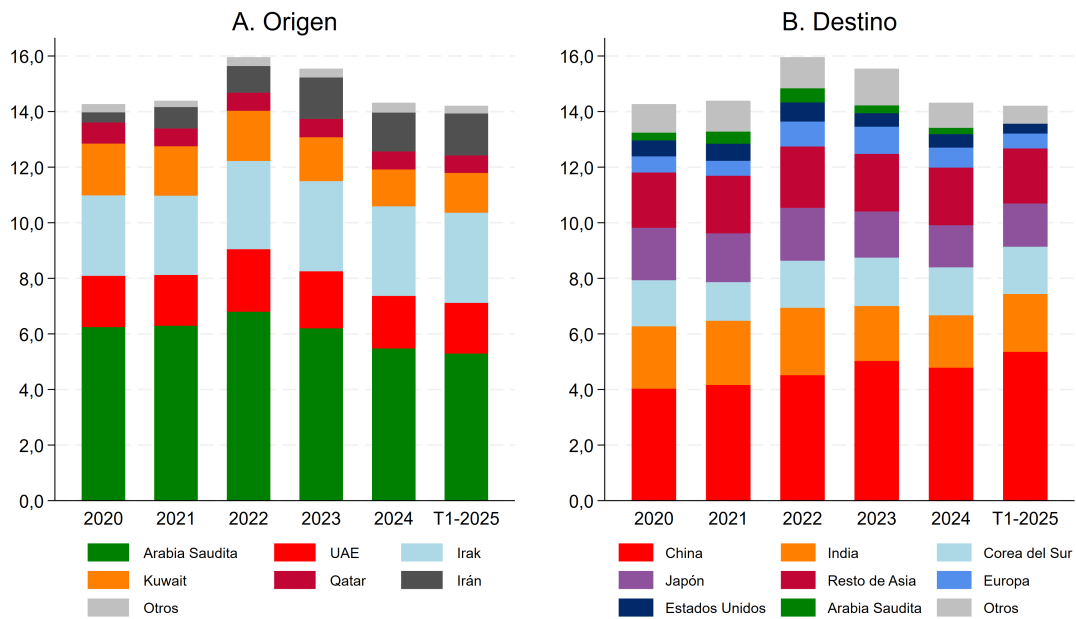
Tabla N°2: Composición del tráfico de Petróleo y Derivados en el Estrecho de Ormuz

Año	Total Ormuz (mbd)	Crudo (mbd)	Productos (mbd)	% Crudo	% Productos
2020	19,1	14,3	4,8	74,9 %	25,1 %
2021	19,4	14,4	5,0	74,2 %	25,8 %
2022	21,4	16,0	5,5	74,8 %	25,7 %
2023	21,4	15,5	5,8	72,4 %	27,1 %
2024	20,3	14,3	5,9	70,4 %	29,1 %
T1-2025	20,1	14,2	5,9	70,6 %	29,4 %

Fuente: U.S Energy Information Administration.

A su vez, del crudo producido por los países circundantes al estrecho, la mayor parte proviene de Arabia Saudita e Irak, como muestra el Gráfico N°1, representando en promedio entre 2020 y 2024 un 62 % del tráfico de crudo en la zona. Si bien ambos países siguen siendo los actores más relevantes en términos de producción, su importancia relativa ha disminuido ante el ascenso de Irán como productor relevante y la caída de la participación de Arabia Saudita en el volumen total transportado por el estrecho. En efecto, mientras que en 2020 Irán representaba un 2,6 % del tráfico de crudo, esta cifra aumentó a 9,8 % en 2024 y a 10,6 % en el primer trimestre de 2025. En contraste, Arabia Saudita redujo su participación desde 43,4 % a 37,2 % entre 2020 y el primer trimestre de 2025.

Gráfico N°1: Origen y Destino del Volumen (mbd) de Crudo transportado en el Estrecho de Ormuz



Fuente: U.S Energy Information Administration

El ascenso de Irán presenta dos aristas relevantes. En primer lugar, el país comienza a consolidarse a nivel mundial como un productor significativo de petróleo y sus derivados. En segundo lugar, dada su condición de potencia militar regional, Irán carece de un contrapeso efectivo en el ámbito naval, lo que le otorga la capacidad de interrumpir el tránsito por el estrecho según lo disponga, tal como se ha evidenciado en el contexto de la reciente escalada del conflicto entre Estados Unidos, Israel e Irán.

Esto último tiene dos implicancias. La primera es que, dado que el petróleo es un commodity cuyo precio se determina en función de la oferta y demanda global —y no regional—, la interrupción del tránsito ha generado un aumento en el precio del barril a nivel mundial, en la medida en que el resto de los productores no ha compensado la caída en la oferta. La segunda implicancia se relaciona con la oferta regional. Si bien en Chile y otros países de la región se han observado alzas en los precios de los combustibles, en el caso chileno la mayor parte de las importaciones proviene de países como Argentina, Brasil y Estados Unidos, lo que permite sostener la oferta. En contraste, en aquellos países cuyo suministro depende en mayor medida del tránsito por el Estrecho de Ormuz, la estabilidad del abastecimiento se ve más comprometida, como es el caso de China, India y otras economías asiáticas, tal como se muestra en el Gráfico anterior (panel B).

Dada la importancia del estrecho para el tráfico de petróleo y sus derivados a nivel mundial, su cierre por parte de Irán en el contexto del conflicto con Estados Unidos e Israel ha generado un fuerte aumento en el precio del barril de petróleo. Si bien este aún se ubica —en términos nominales— por debajo de los niveles observados en episodios como la Crisis Subprime o la invasión rusa a Ucrania, el ajuste ha sido más rápido, con un alza de 47% en un período de dos semanas, entre el 27 de febrero (día previo a los bombardeos estadounidenses e israelíes) y el 13 de marzo, como se muestra en la última parte del Gráfico N°2.

Gráfico N°2: Evolución del precio (USD/barril) del Petróleo WTI (1986-2026)



En la historia reciente, particularmente en los últimos 60 años, el episodio que más se asemeja a lo ocurrido corresponde a las crisis del petróleo de 1973 y 1979. En el primer caso, a raíz de la guerra de Yom Kipur y el posterior embargo de la OPEP a los países que apoyaron a Israel, se generó un shock de oferta significativo en el mercado del petróleo. Posteriormente, desde 1979, tras la revolución en Irán y la guerra Irán-Irak, se generó una segunda crisis. Si bien existen diferencias con el contexto actual, estos episodios ofrecen un marco de referencia útil para evaluar los posibles escenarios hacia adelante.

## Lecciones de las Crisis del Petróleo de 1973 y 1979

Las crisis del petróleo de 1973 y 1979 constituyen los episodios más relevantes de interrupciones de oferta energética en la economía moderna, y ofrecen un marco de referencia útil para interpretar shocks geopolíticos actuales. En 1973, en el contexto de la guerra de Yom Kipur, los países miembros de la OPEP implementaron un embargo petrolero contra las economías occidentales que apoyaron a Israel, reduciendo abruptamente la oferta global y provocando un fuerte aumento en los precios del crudo. Posteriormente, en 1979, la revolución iraní y la posterior guerra entre Irán e Irak generaron una nueva interrupción significativa en la producción, consolidando un segundo shock de oferta en menos de una década.

Ambos episodios tuvieron efectos macroeconómicos significativos, caracterizados por un aumento simultáneo de la inflación y una desaceleración de la actividad económica, permitiendo así un escenario de estanflación que marcó a la economía global de los años setenta.

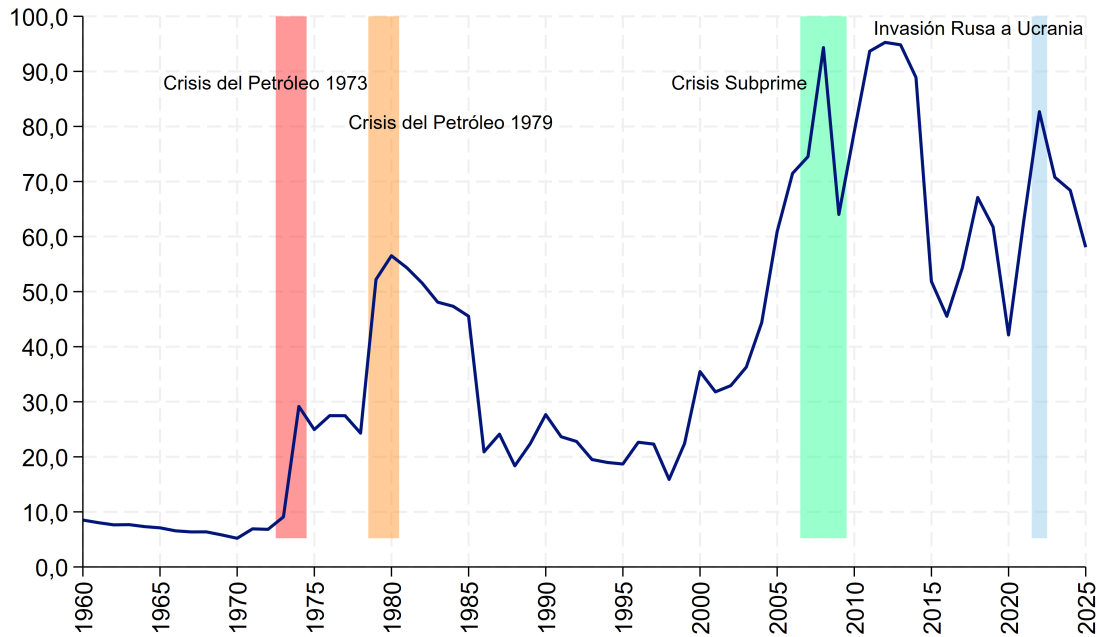
### ***Precios del petróleo, inflación y crecimiento económico***

En el caso de 1973, como consecuencia del embargo a países occidentales y de la reducción de la producción por parte de los miembros de la OPEP, el precio promedio real del barril pasó de 6,8 USD a 9,1 USD entre 1972 y 1973, cerrando 1974 en 29,2 USD. Esto implicó un aumento real en el precio de 33,8 % entre 1972 y 1973 y de 220,9 % entre 1973 y 1974.

Para la segunda crisis del petróleo, a partir de la revolución iraní en 1979, el alza real fue de 114,9 % entre 1978 y 1979. Estas magnitudes superan ampliamente lo observado en episodios más recientes, como el periodo previo a la crisis subprime o la invasión rusa a Ucrania. Por ejemplo, entre 2000 y 2008 el aumento real fue de 165,9 %, pero en un lapso de seis años, a diferencia de los incrementos abruptos registrados entre 1973-1974 y 1978-1980.

En el caso de 2022, tras la invasión rusa a Ucrania, el alza entre 2021 y 2022 fue de 30,9 %, seguida posteriormente por un proceso de corrección. En este sentido, lo ocurrido en la década de 1970 corresponde a un shock de magnitud significativamente distinta, como se observa en el Gráfico N°3.

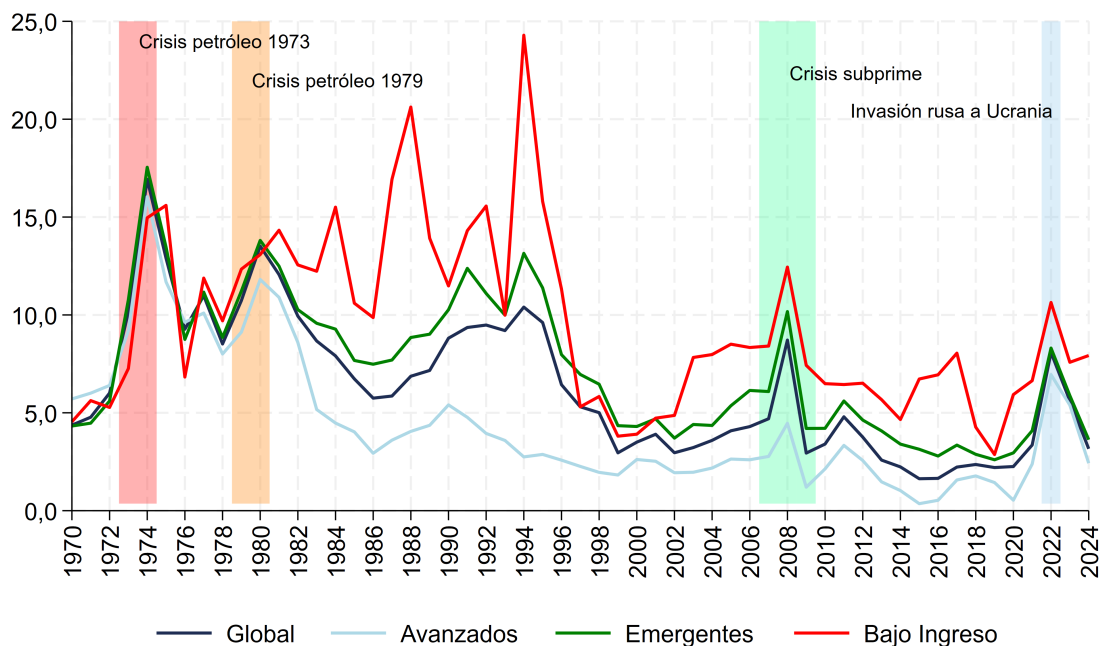
Gráfico N°3: Evolución anual de los Precios (USD/barril) Reales Promedios del Petróleo



Fuente: Banco Mundial

Como consecuencia del aumento en los precios del petróleo hacia mediados y fines de la década de 1970, este período coincidió con un marcado incremento de la inflación a nivel mundial, como se observa en el Gráfico N°4. Entre 1972 y 1974, la mediana de la inflación global pasó de 6,0% a 16,9%, lo que representa un aumento de 10,9 pp. Este incremento fue más pronunciado en las economías emergentes, donde la inflación aumentó en 11,9 pp (de 5,6% a 17,5%), en comparación con 9,6 pp en economías avanzadas (de 6,4% a 16,0%) y 9,7 pp en economías de bajo ingreso (de 5,3% a 15,0%). Dentro de las economías emergentes, Asia Oriental y América Latina registraron las mayores alzas, pasando de 7,5% a 25,0% y de 6,5% a 22,5%, respectivamente.

Gráfico N°4: Evolución de la mediana de Inflación (%) a nivel mundial por tipo de Economía (1970-2024)



Fuente: Banco Mundial

El aumento inflacionario de fines de los setenta y principios la década de 1980, que coincide con el período de la segunda crisis del petróleo, experimenta incrementos de menor magnitud relativo a 1973-1974, en línea con alzas reales del precio del petróleo también más acotadas en comparación con la crisis de 1973. A nivel global, la inflación aumentó en 5 pp entre 1978 y 1980 (de 8,5 % a 13,5 %), siendo nuevamente las economías emergentes las más afectadas, con un incremento de igual magnitud (de 8,8 % a 13,8 %). Dentro de este grupo, América Latina destacó como el principal impulsor del alza, con un aumento de 10,3 pp (de 8,8 % a 19,1 %). Por su parte, las economías avanzadas registraron un aumento de 3,8 pp (de 8,0 % a 11,8 %) y las de bajo ingreso de 3,4 pp (de 9,7 % a 13,1 %).

En ambas crisis del petróleo, las economías emergentes fueron las más afectadas en términos inflacionarios, evidenciando una correlación clara —aunque no necesariamente causal— entre los aumentos en el precio del crudo y los movimientos en la inflación. Este patrón se explica, en parte, por una mayor dependencia de importaciones energéticas, lo que elevó los costos de producción y facilitó un traspaso más directo a precios internos.

A lo anterior se suman factores estructurales propios de estas economías, particularmente en América Latina. La ausencia de bancos centrales independientes, la dominancia fiscal y la herencia del modelo de sustitución de importaciones (ISI) contribuyeron a amplificar las presiones inflacionarias, en un contexto caracterizado por rigideces productivas, distorsiones en la asignación de recursos y menor competencia que reforzaban la persistencia de la inflación.

A su vez, los regímenes cambiarios también pueden explicar parte del problema. La mantención de tipos de cambio fijos o semi-fijos frente a shocks externos adversos deterioró las cuentas

externas, generando descalces que, una vez que el tipo de cambio fijo no se pudo sostener, culminaron en devaluaciones abruptas. Estas, a su vez, amplificaron la inflación a través del canal cambiario, configurando episodios posteriores de crisis de balanza de pagos en varios países de la región.

El caso de Chile resulta particularmente ilustrativo. Durante los años setenta, el país ya presentaba una dinámica inflacionaria elevada<sup>1</sup>, donde el shock petrolero actuó principalmente como un amplificador. Posteriormente, la fijación del tipo de cambio permitió una contención transitoria de la inflación, pero a costa de acumular desequilibrios externos que repercutieron fuertemente en la crisis de 1982. En este sentido, la experiencia chilena muestra cómo las vulnerabilidades macroeconómicas y el régimen cambiario pueden amplificar el impacto de shocks externos en el tiempo.

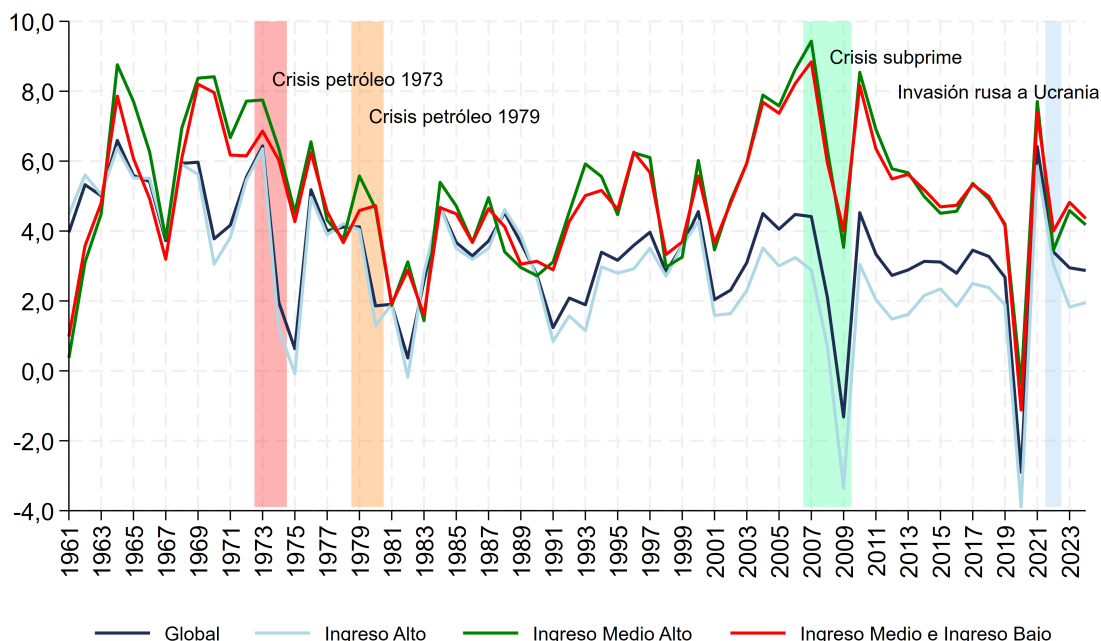
La inflación del período coincidió, a su vez, con un escenario de bajo crecimiento económico, fenómeno conocido como “estanflación”, es decir, alta inflación junto con un débil desempeño de la actividad. Como se observa en el Gráfico N°5, durante la primera crisis del petróleo en 1973, el mundo experimentó una fuerte desaceleración, explicada en gran medida por la caída en las economías de alto ingreso —hacia las cuales se dirigía el embargo de la OPEP—, las que además concentraban la mayor parte del PIB mundial, por lo que su contracción se tradujo directamente en una caída del crecimiento global.

En el contexto de la segunda crisis a fines de los setenta, si bien la caída en el crecimiento fue de menor magnitud (3,8 pp entre 1979 y 1982, frente a 5,8 pp entre 1973 y 1975), la economía global ya venía mostrando una tendencia a la baja desde la primera crisis, especialmente en economías no avanzadas. Es importante destacar que el crecimiento tiende a reaccionar con rezago respecto a los precios. Como se observa, los efectos de la primera crisis se extienden hasta 1975, mientras que en la segunda el punto más bajo de la actividad se alcanza en 1981-1982, en línea con las crisis de deuda en América Latina.

---

<sup>1</sup>Problema persistente en Chile desde los años 40. El problema era de tal magnitud que el Presidente Carlos Ibáñez del Campo convocó a un grupo de economistas norteamericanos, la conocida “Misión Klein-Saks”, para abordar el problema inflacionario y otros temas económicos. De acuerdo al Banco Central, la inflación promedio en Chile entre 1950 y 1980 fue de 86 %, 43 % si se amplía la muestra a 1925–2000. Ver sección 2.2.1 en [Banco Central de Chile \(2020\)](#).

Gráfico N°5: Evolución del crecimiento económico (%) a nivel Mundial según Ingreso (1961-2024)



Fuente: Banco Mundial

En suma, los episodios de los años setenta ilustran cómo shocks energéticos emanados por el lado de la oferta, coinciden con períodos en los cuales se experimenta aumentos persistentes de la inflación y un deterioro de la actividad económica. Sin embargo, para una correcta interpretación del escenario actual, resulta clave considerar las diferencias estructurales respecto de dicho período, las cuales se abordan en la siguiente sección.

### **Diferencias con la actualidad**

A pesar de las similitudes con los episodios de los años setenta, el contexto macroeconómico actual presenta diferencias estructurales relevantes. En primer lugar, la matriz energética global es hoy más diversificada, tanto en términos de fuentes como de productores, reduciendo la dependencia directa del petróleo y de la concentración de productores, y en consecuencia, su posible impacto inflacionario.

En segundo lugar, la institucionalidad macroeconómica ha cambiado de forma importante. La mayor independencia y credibilidad de los bancos centrales ha permitido una respuesta más efectiva ante presiones inflacionarias, limitando la persistencia de estos shocks. La experiencia reciente lo ilustra bien. Por ejemplo, en el caso de Chile, tras el shock inflacionario post pandemia, la inflación pasó desde un máximo de 11,6% en 2022 a 4,3% en 2024 y 4,2% en 2025, evidenciando una convergencia relativamente rápida hacia niveles cercanos a la meta. Además, el mundo ha tendido a la flotación cambiaria, es decir, a evitar esquemas de tipo de cambio fijo, regímenes cambiarios recurrentes en los años setenta especialmente en países emergentes.

Por otro lado, la evidencia empírica sobre shocks petroleros y sus efectos en la inflación con-

firman que existe traspaso. Para Estados Unidos, un shock que eleva el precio del petróleo en 10 % aumenta el nivel de precios en torno a 0,4 % en su peak, con efectos inmediatos que luego se acumulan durante aproximadamente un año (Känzig, 2021). En el caso de Chile, los efectos son más persistentes y se acumulan en el tiempo. Un aumento inesperado de una desviación estándar en el precio del petróleo (equivalente a un alza aproximada del 31 % o 22 USD) genera un incremento promedio de la inflación acumulada de alrededor de 1,2 %, alcanzando un peak cercano a 2,7 % a los 27 meses, para luego disiparse (Martínez, 2026).

A nivel desagregado, en Chile la transmisión es heterogénea. Los hogares de mayores ingresos reaccionan más rápidamente, con aumentos de precios en su canasta de consumo alrededor del 2,1 % en torno a los 20 meses, mientras que los hogares de menores ingresos presentan una respuesta más rezagada, pero alcanzan incrementos de hasta 2,5 % en el mediano plazo. Estos resultados sugieren que los shocks petroleros siguen teniendo efectos inflacionarios relevantes y que sus efectos tienden a persistir y dependen de la duración del shock.

Aún así, dada la diferencia entre institucionalidad macroeconómica y mayor diversificación tanto en la matriz energética como en los productores de petróleo, es plausible suponer que el escenario actual puede configurarse como una versión atenuada de los episodios de los años setenta, más que a una repetición exacta de estos.

Por el lado de los bancos centrales, los shocks de oferta generan un dilema importante, ya que empujan la inflación al alza mientras debilitan la actividad económica. En este contexto, aunque el aumento de precios sugiere subir la tasa de interés para contener la inflación, la menor actividad apunta en la dirección contraria. La evidencia reciente muestra que la política monetaria funciona mejor cuando la inflación proviene de un exceso de demanda, pero es menos efectiva cuando responde a aumentos de costos, como en el caso del petróleo (Shapiro, 2026; Afrouzi et al., 2024). Por ello, una reacción demasiado agresiva puede profundizar la desaceleración sin reducir significativamente la inflación, especialmente si el shock es transitorio o afecta de manera desigual a distintos sectores de la economía (Caballero & Simsek, 2023; Xu & Yu, 2025). En la práctica, esto implica que los bancos centrales deben decidir entre tolerar temporalmente una mayor inflación o arriesgar una desaceleración más profunda.

Finalmente, la evolución futura dependerá crucialmente de la duración del shock. Como se observa en los gráficos presentados, episodios de interrupción en la oferta tienden a generar aumentos rápidos en el precio del petróleo, seguidos de procesos de estabilización o corrección a medida que se ajustan la oferta y las expectativas. En consecuencia, mientras más transitorio sea el shock, menor será su impacto persistente sobre la inflación y la actividad, pero mientras dure, la reacción de los bancos centrales es fundamental para no amplificar los efectos negativos derivados de este.

## Referencias

---

Afrouzi, H., S. Bhattarai, y E. Wu. (2024). Relative-price changes as aggregate supply shocks revisited: Theory and evidence. *Journal of Monetary Economics*, 148, 103650.

Caballero, Ricardo J., y Alp Simsek. (2023). A Note on Temporary Supply Shocks with Aggregate Demand Inertia. *American Economic Review: Insights*, 5(2), 241–258.

Känzig, D. R. (2021). The Macroeconomic Effects of Oil Supply News: Evidence from OPEC Announcements. *American Economic Review*, 111(4), 1092–1125.

Martínez, F. (2026). *Inflation heterogeneity and differential effects of monetary and oil price shocks (Documento de Trabajo N.º 1076)*. Banco Central de Chile.

Shapiro, A. H. (2026). Decomposing Supply- and Demand-Driven Inflation. *Journal of Money, Credit and Banking*, 58, 365–388.

Xu, Z., y C. Yu. (2025). Optimal Monetary Policy in Production Networks with Distortions. *Journal of Economic Theory*, 225, 105979.

# ECONOMÍA NACIONAL

Gasto Público en Chile: Crecimiento,  
Composición y Desafíos de Ajuste Fis-  
cal



abril 2026

## Resumen ejecutivo

**Contexto.** Las finanzas públicas en Chile enfrentan un escenario de déficits persistentes y aumento sostenido de la deuda desde la última década. En este contexto, la necesidad de un ajuste fiscal se vuelve central, lo que requiere entender no solo la magnitud del gasto, sino también su composición, dinámica y grado de rigidez. Esto es particularmente relevante considerando los costos políticos asociados a cualquier proceso de consolidación fiscal.

### Evolución fiscal y dinámica de gasto

- Desde 2010, Chile ha registrado déficits fiscales persistentes, con escasos episodios de superávit.
- El gasto público ha crecido a una tasa real superior a la de los ingresos en las últimas décadas.
- El superávit observado en 2022 responde principalmente a factores transitorios asociados a la pandemia.
- Tras la crisis de 2008, se observa un deterioro sostenido del balance estructural.
- La trayectoria reciente refleja una reversión hacia déficits similares a los de la década previa.

### Composición del gasto y desafíos de ajuste

- Salud, Protección Social y Educación explican más del 75 % del aumento del gasto desde 2010.
- En Salud, el crecimiento se concentra en servicios hospitalarios; en Protección Social, en pensiones.
- En Educación, aumenta el peso de la enseñanza terciaria en desmedro de niveles iniciales.
- El gasto presenta alta rigidez, asociado a beneficios consolidados y presiones demográficas.
- Las principales políticas públicas recientes refuerzan esta rigidez y limitan el margen de ajuste.

**Conclusión.** El deterioro fiscal en Chile responde principalmente a un crecimiento del gasto que ha superado al de los ingresos, en un contexto de alta rigidez asociada a factores estructurales y decisiones de política pública. En este escenario, la consolidación fiscal enfrenta restricciones relevantes, por lo que su efectividad dependerá no solo de ajustes en el gasto, sino también de la capacidad de fortalecer el crecimiento económico y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.

## Gasto Público en Chile: Crecimiento, Composición y Desafíos de Ajuste Fiscal

---

La nueva administración del Presidente Kast llega al gobierno con una serie de desafíos. Dentro de estos, se encuentra la necesidad de implementar un ajuste fiscal dado los persistentes déficits tanto efectivos como estructurales que ha sostenido el Estado de Chile al menos desde 2013. En ese contexto se inserta el reciente cambio de metodología del mecanismo del MEP-CO. Asimismo, dentro de este esquema de ajuste fiscal, se enmarca la propuesta de limitar la gratuidad universitaria para matriculados de 30 años o más, propuesta rescatada de la “Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público”, convocada por el Ministro Marcel en 2025. También forma parte de este escenario la instrucción emanada desde el Ministerio de Hacienda de implementar una reducción del 3% del presupuesto en cada ministerio. Estas medidas reflejan distintos instrumentos de ajuste, aunque con impactos y posibilidad de realizarse sustancialmente distintas.

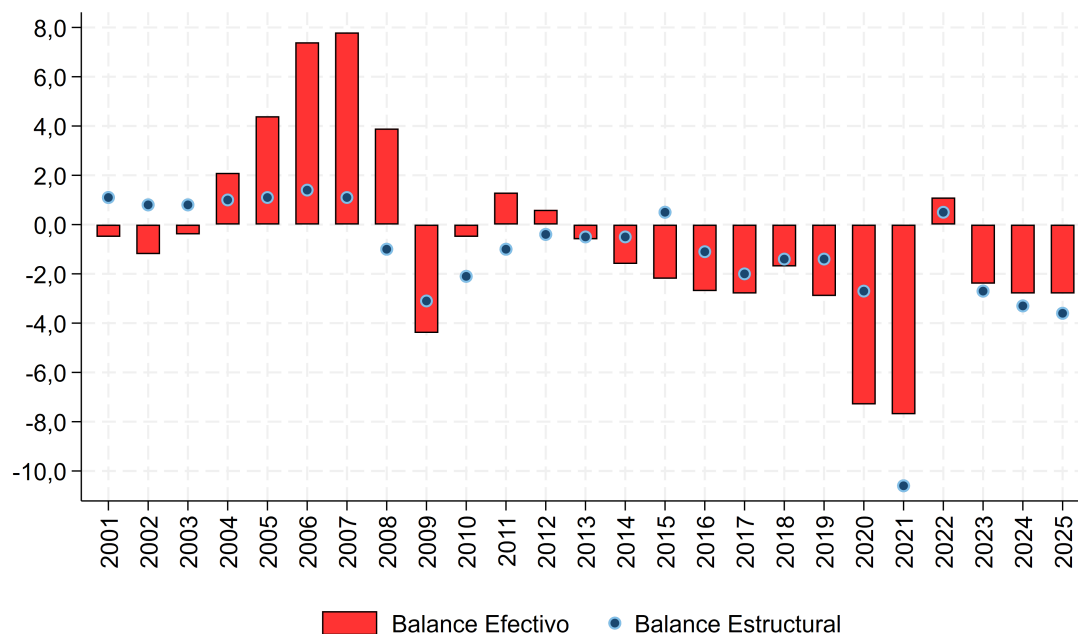
El ajuste fiscal es una necesidad para el Estado de Chile, no solo por el hecho de evitar seguir incurriendo en aumentos de la deuda pública para financiar los déficits existentes, sino que también para enfrentar futuras crisis con ahorros en fondos soberanos como el FEES, ahorros que han sido, son y serán —como lo demuestra la experiencia durante la Crisis Financiera de 2008 y la pandemia— fundamentales para enfrentar estos episodios con la holgura fiscal necesaria y así disminuir la magnitud de los shocks que enfrenta la economía de Chile.

Sin embargo, el análisis requiere comprender en detalle por qué ha aumentado el gasto en los últimos 15 años y cuáles han sido las causas de los déficits. En específico, resulta clave identificar qué partidas explican este aumento y qué lo explica dentro de estas. Esto es especialmente relevante considerando que los eventuales ajustes fiscales conllevan costos políticos significativos, por lo que, de implementarse, estos deben ser efectivos y no marginales.

### Balances Efectivos y Estructurales

La década del 2000 fue la última en que Chile registró superávits fiscales de manera continua, en parte debido al alto crecimiento de la economía en su conjunto (no solo del sector minero) y, además, a los elevados precios del cobre en relación con su tendencia histórica (en el contexto del superciclo de commodities a nivel mundial). Esto se tradujo, a su vez, en balances estructurales positivos, como muestra el Gráfico N°1. En ese mismo contexto, dado el alto precio del cobre y su desviación respecto de su tendencia de largo plazo, el ajuste cíclico derivado de la regla fiscal establecida en 2001, fue significativo (representado en el gráfico por la diferencia entre el balance efectivo y el estructural), esto permitió ajustar el gasto a niveles de tendencia y ahorrar el exceso, a través de fondos soberanos como el Fondo de Estabilización Económica y Social, creado en 2007 con este propósito.

Gráfico N°1: Evolución del Balance Efectivo y Estructural como porcentaje del PIB (2001-2025)



Fuente: Consejo Fiscal Autónomo

En el período posterior a la Crisis Financiera de 2008, de los 15 años comprendidos entre 2010 y 2025, solo en 2011, 2012 y 2022 se registraron superávits efectivos; en los 12 años restantes se observaron déficits. Sin embargo, para ser más precisos, la situación de 2022 es atípica, ya que el gasto extraordinario asociado a la pandemia —principalmente por subsidios como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y mayores desembolsos en salud— se revirtió en gran medida ese año, implicando un ajuste de facto del gasto. Por lo tanto, el superávit efectivo de 2022 no responde a un contexto económico y fiscal normal. Bajo esta consideración, 2012 corresponde al último año con superávit efectivo, y 2015 en el caso del balance estructural. Como muestra también el gráfico anterior, tras el deterioro significativo del balance efectivo durante la pandemia (2020–2021), se observa una corrección en los años posteriores. En particular, no se detectan diferencias estadísticamente significativas<sup>1</sup> entre el período post pandemia (2022–2025) y el período 2010–2019, lo que sugiere una reversión hacia los niveles promedio de déficit efectivo observados en la década previa. Es relevante señalar también que desde el lado del Balance Estructural, si se excluye 2021 y 2022 (años anómalos para las cuentas fiscales dada la pandemia y la reversión del gasto incurrido en esta en 2022), sí se observa una tendencia a mayores déficits estructurales.

Dado todo lo anterior, es evidente que la situación fiscal de Chile se ha debilitado a partir de la crisis de 2008, una dinámica que ha trascendido a los gobiernos de turno. La pregunta relevante es si este deterioro responde a un aumento del gasto, a una caída de los ingresos, o bien a que el gasto ha crecido a un ritmo superior al de los ingresos, cuestión que se analiza en la siguiente

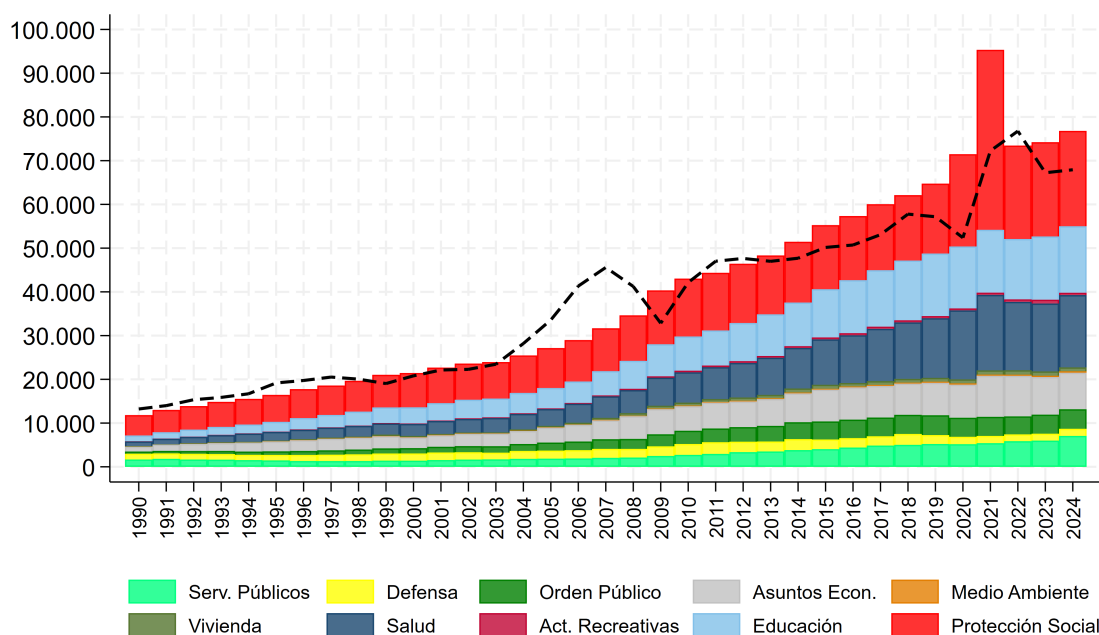
<sup>1</sup>Se realizaron diversas especificaciones alternativas —incluyendo tests de medias y regresiones con indicadores de período— obteniéndose resultados cualitativamente similares. No obstante, el reducido tamaño muestral del período reciente limita el poder estadístico de las pruebas.

sección.

## Trayectoria de los Ingresos y Gastos

El Gráfico N°2 presenta la evolución de gastos e ingresos del Gobierno Central desde 1990 a 2024 que es el último año disponible. La totalidad de los gastos se presentan como la altura total de la barra, dividida en cada una de las categorías correspondientes al objetivo de política pública que les concierne. A su vez, la trayectoria de los ingresos se presenta en la línea negra punteada.

Gráfico N°2: Evolución de los Ingresos y del Gasto Total (Miles de Millones de 2024) del Gobierno Central (1990-2024)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dipres

El gráfico anterior corresponde a una mirada alternativa del Gráfico N°1, pero ambos muestran la misma historia. En particular, se aprecia el fuerte crecimiento de los ingresos durante la década del 2000, los que además se ubicaron por encima del gasto entre 2004 y 2008, generando superávits efectivos en esos años, en línea con lo mostrado en el Gráfico N°1. Asimismo, se observa que 2011, 2012 y 2022 fueron los únicos años posteriores a la Crisis Financiera en que los ingresos superaron al gasto, correspondiendo, como se señaló previamente, a los últimos episodios de superávit efectivo.

El gráfico también evidencia la fuerte corrección a la baja del gasto total en 2022 respecto de 2021, explicada principalmente por la reversión del gasto extraordinario asociado a la pandemia. En particular, en 2021 se registró un aumento significativo en la partida de Protección Social —particularmente debido a la implementación del IFE— y también en Salud, componentes que se normalizaron en 2022 y que explican la caída del gasto total en ese año y, por lo mismo, del

superávit efectivo experimentado.

Por otra parte, se observa un marcado crecimiento real del gasto del Gobierno Central a partir de 2010. Si bien los ingresos continuaron expandiéndose, lo hicieron a un ritmo menor que el gasto, lo que explica los déficits persistentes que se han registrado desde 2010. Este menor dinamismo de los ingresos relativo al gasto responde a menor crecimiento económico. Este último asociado a un entorno externo menos dinámico y, por otro lado, a factores domésticos. Entre los factores internos asociados al menor crecimiento se encuentran la implementación de reformas tributarias, el deterioro del sistema político y el estancamiento de la productividad<sup>2</sup>, elementos que, si bien no necesariamente constituyen causas directas, sí presentan una correlación con el menor dinamismo de los ingresos respecto del gasto.

Mientras los ingresos pasaron de \$42.143 miles de millones a \$67.927 miles de millones entre 2010 y 2024 —creciendo a una tasa anual real de 3,5 %—, el gasto lo hizo a una tasa anual real de 4,2 %, aumentando desde \$43.031 miles de millones a \$76.807 miles de millones en el mismo período.

El aumento<sup>3</sup> del gasto de \$33.777 miles de millones entre 2010 y 2024 puede descomponerse según las partidas que más contribuyen a dicho incremento, lo que se presenta en la Tabla N°1. En particular, el 75,7 % del aumento se explica por las partidas de Salud, Protección Social y Educación, las cuales aportan 28,4 %, 25,4 % y 21,9 % del incremento total, respectivamente. Les sigue, a distancia, Servicios Públicos, con un 12,8 %. Por otro lado, la única partida que registra una disminución del gasto en términos reales corresponde a Defensa.

Tabla N°1: Contribución al aumento del gasto público por función (2010–2024)

Partida	Cambio en el Gasto en	
	Miles de Millones (2024–2010)	% del aumento
Salud	9.600	28,4
Protección social	8.567	25,4
Educación	7.397	21,9
Servicios públicos	4.334	12,8
Asuntos Económicos	2.747	8,1
Orden público	1.434	4,3
Vivienda	221	0,7
Medio Ambiente	179	0,6
Actividades recreativas	157	0,5
Defensa	-859	-2,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dipres

Dado que estas tres partidas explican algo más de tres cuartas partes del aumento del gasto en

<sup>2</sup>Medida como la Productividad Total de Factores de acuerdo a la Comisión Nacional de Productividad, ver Figura 1.1. Informe Anual 2025.

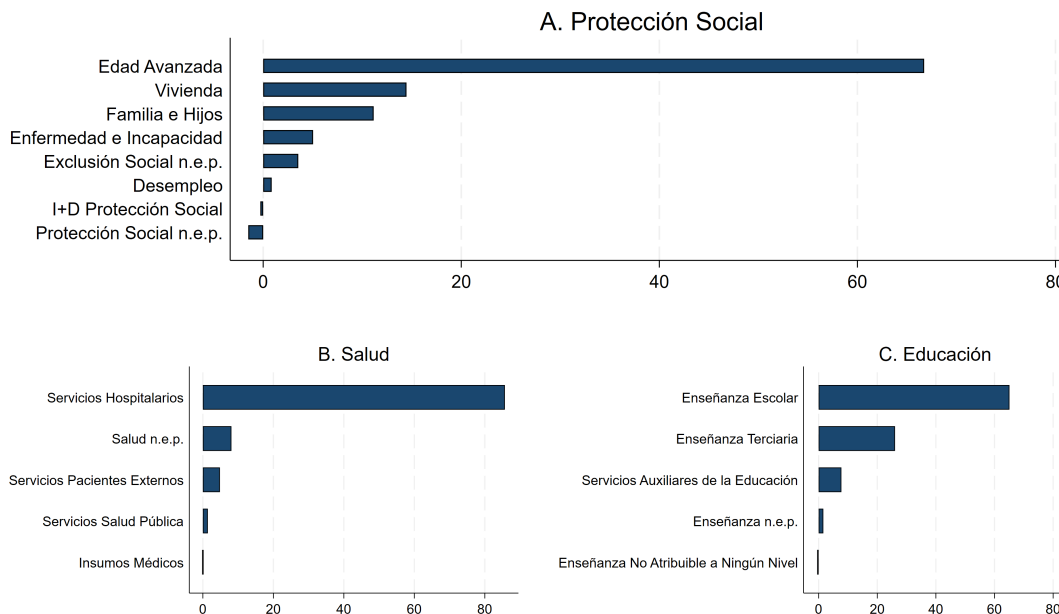
<sup>3</sup>La diferencia entre los \$76.807 miles de millones de 2024 y \$43.031 miles de millones de 2010.

el período, y que además, como porcentaje del gasto total, representaron en promedio un 67,4 % (pasando de 65 % en 2010 a 69 % en 2024), ajustes focalizados fuera de estas áreas tendrían un impacto acotado en la consolidación fiscal. En este contexto, resulta relevante profundizar en la composición interna de estas partidas, identificando qué subpartidas han sido los principales responsables de su expansión desde 2010.

## Los aumentos en el Gasto de Salud, Protección Social y Educación

El Gráfico N°3 permite descomponer el aumento del gasto en las partidas de Salud, Protección Social y Educación entre 2010 y 2024, identificando las subpartidas que explican dicho incremento. En el caso de Salud, el aumento está fuertemente concentrado en Servicios Hospitalarios, los cuales explican un 85,7 % del crecimiento del gasto en esta función. En Protección Social, el principal componente corresponde a Edad Avanzada —asociado fundamentalmente al pago de pensiones— que explica un 66,7 % del aumento, al que se suma Familia e Hijos con un 11,2 %, alcanzando en conjunto un 77,9 %. Por su parte, en Educación, la Enseñanza Escolar (pre-escolar, primaria y secundaria) explica un 65 % del aumento, mientras que la Enseñanza Terciaria (técnico-profesional y universitaria) aporta un 26 %, sumando ambas un 91 % del incremento total.

Gráfico N°3: Contribución de subpartidas al aumento del gasto en Salud, Protección Social y Educación (2010-2024)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dipres

Sin embargo, al analizar la recomposición del gasto dentro de cada partida (Tablas N°2 a N°4), se observan dinámicas distintas. En Salud, la subpartida que explica la mayor parte del aumento —Servicios Hospitalarios— también ha ganado participación dentro del gasto total, pasando de

75,8 % en 2010 a 81,6 % en 2024. Un patrón similar, aunque más moderado, se observa en Protección Social, donde Edad Avanzada aumenta su participación desde 62,1 % a 63,9 %, mientras que Familia e Hijos lo hace desde 10,7 % a 10,9 %.

En contraste, en Educación se aprecia un patrón diferente. Si bien la Enseñanza Escolar explica la mayor parte del aumento en el período, su participación dentro del gasto total ha disminuido progresivamente, en favor de la Enseñanza Terciaria, que pasa de representar un 11,3 % del gasto en 2010 a un 18,5 % en 2024.

Este cambio en la composición del gasto resulta particularmente relevante desde el punto de vista económico, en la medida en que una mayor proporción de recursos se ha orientado hacia la educación terciaria en desmedro de los niveles iniciales, pese a que la evidencia empírica en economía de la educación destaca la mayor rentabilidad social de la inversión en etapas tempranas del ciclo educativo.

Tabla N°2: Recomposición del gasto en Salud (% del Total) por subpartida (2010–2024)

<b>Año</b>	<b>Insumos Médicos</b>	<b>Servicios Pacientes Externos</b>	<b>Servicios Hospitalarios</b>	<b>Servicios Salud Pública</b>	<b>Salud n.e.p.</b>
2010	0,0	2,5	75,8	2,6	19,1
2011	0,0	2,4	76,3	2,2	19,1
2012	0,0	2,6	76,1	2,8	18,5
2013	0,0	2,2	77,6	1,9	18,3
2014	0,0	2,3	78,0	1,8	17,9
2015	0,0	2,6	78,1	1,9	17,4
2016	0,0	2,9	77,0	1,8	18,4
2017	0,0	3,1	77,6	1,7	17,7
2018	0,0	3,4	77,7	1,6	17,3
2019	0,0	2,9	78,8	1,6	16,8
2020	0,0	2,5	75,6	1,9	20,1
2021	0,0	3,2	72,8	1,3	22,8
2022	0,0	3,0	77,0	1,3	18,7
2023	0,0	2,9	82,1	1,8	13,2
2024	0,0	3,8	81,6	1,9	12,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dipres

Tabla N°3: Recomposición del gasto en Protección Social (% del Total) por subpartida (2010-2024)

Año	Enfermedad e	Edad	Familia e	Desempleo	Vivienda	Exclusión	I+D Protección	Protección
	Incapacidad	Avanzada	Hijos			Social n.e.p.	Social	Social n.e.p.
2010	1,3	62,1	10,7	1,3	16,5	1,3	0,4	6,5
2011	1,2	63,5	8,4	1,0	18,5	2,6	0,4	4,5
2012	1,3	63,1	8,8	0,8	18,1	3,2	0,5	4,3
2013	2,1	64,5	8,8	0,8	16,7	3,3	0,2	3,7
2014	2,0	63,1	9,3	0,9	16,5	3,4	0,2	4,7
2015	2,1	60,8	9,5	1,0	16,3	3,4	0,2	6,7
2016	2,1	61,1	9,8	0,9	17,0	3,3	0,2	5,5
2017	2,3	61,6	9,8	0,9	16,6	3,1	0,2	5,5
2018	2,1	62,8	10,2	0,9	16,0	3,1	0,2	4,8
2019	2,1	61,7	10,1	0,8	17,6	2,9	0,2	4,8
2020	2,0	50,5	25,6	0,9	12,9	2,3	0,1	5,7
2021	1,2	26,7	52,8	0,9	7,3	1,2	0,1	9,9
2022	2,8	61,9	9,0	1,8	15,0	2,2	0,1	7,3
2023	2,5	63,6	11,4	1,5	14,5	2,1	0,1	4,3
2024	2,8	63,9	10,9	1,1	15,7	2,2	0,1	3,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dipres

Tabla N°4: Recomposición del gasto en Educación (% del Total) por subpartida (2010-2024)

Año	Enseñanza	Enseñanza	Enseñanza no	Servicios	Enseñanza
	Escolar	Terciaria	atribuible a ningún nivel	auxiliares de la educación	n.e.p.
2010	74,7	11,3	0,8	11,5	1,7
2011	75,7	11,7	0,6	10,6	1,4
2012	75,6	11,9	0,7	10,4	1,4
2013	75,9	12,4	0,4	10,0	1,3
2014	75,5	12,8	0,4	10,0	1,3
2015	74,0	13,0	0,4	11,3	1,3
2016	73,5	14,0	0,3	11,1	1,0
2017	72,9	15,3	0,3	10,6	0,9
2018	72,1	16,0	0,2	9,8	1,8
2019	71,8	16,8	0,2	9,6	1,6
2020	71,5	17,0	0,2	9,7	1,7
2021	72,1	16,8	0,1	9,2	1,7
2022	71,1	17,4	0,2	9,6	1,6
2023	70,6	17,9	0,1	9,8	1,6
2024	70,0	18,5	0,1	9,7	1,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dipres

También, es relevante mencionar la rigidez a la baja del gasto público, rigidez que responde a factores tanto estructurales como institucionales. En términos generales, una fracción importante del gasto se encuentra asociada a beneficios consolidados, lo que limita significativamente el margen de ajuste en el corto y mediano plazo.

En primer lugar, el carácter creciente del Estado de bienestar implica que una parte relevante del gasto está vinculada a transferencias y provisión de bienes públicos con amplia cobertura, lo que eleva considerablemente los costos políticos de cualquier reducción. Este fenómeno se observa, por ejemplo, en la expansión de la educación terciaria, estrechamente asociada a políticas como la gratuidad universitaria, cuya reversión resulta políticamente compleja.

En segundo lugar, la dinámica demográfica y del mercado laboral refuerza esta rigidez. El envejecimiento de la población implica un aumento sostenido en la subpartida de Edad Avanzada, asociada al pago de pensiones, tendencia que previsiblemente continuará en los próximos años. A ello se suma el problema de pensiones insuficientes, falla de mercado que justifica la intervención estatal y contribuye a consolidar este tipo de gasto, dificultando su reducción.

En tercer lugar, el funcionamiento del sistema político tiende a reforzar la inercia en estos niveles de gasto. Es decir, los incentivos electorales restringen la capacidad del ajuste fiscal en cuanto el horizonte para el sistema electoral es de cuatro años, mientras el Estado es permanente.

Finalmente, la alta concentración del gasto en un número reducido de partidas y subpartidas implica que cualquier ajuste fiscal significativo necesariamente debe involucrarlas. Dado que estas áreas son precisamente las de mayor sensibilidad social y política, su ajuste resulta particularmente complejo, lo que refuerza la rigidez global del gasto público.

## Políticas Públicas que explican el crecimiento del Gasto

El aumento del gasto en las partidas de Salud, Protección Social y Educación no es únicamente el resultado de aumentos discrecionales en el gasto, sino que también responde a la implementación de políticas públicas específicas durante las últimas décadas. En Protección Social, destaca la introducción del pilar solidario en 2008 y su posterior reemplazo por la Pensión Garantizada Universal (PGU) en 2022, política que amplía tanto la cobertura como el nivel de beneficios del sistema de pensiones financiado por el Estado.

En Educación, el principal cambio corresponde a la implementación de la gratuidad universitaria a partir de 2016, extendida posteriormente a la educación técnico-profesional en 2017, junto con la incorporación progresiva de instituciones al sistema. En particular, el número de universidades adscritas aumentó desde 30 en 2016 a 38 en la actualidad y, considerando también instituciones técnico-profesionales, el sistema alcanza hoy 68 instituciones adscritas a la gratuidad. Esto ha implicado un aumento sustantivo del gasto público en este ítem, el cual, de acuerdo con las leyes de presupuesto, se ha incrementado en aproximadamente 2,2 veces en términos reales entre 2016 y 2026.

En el caso de Salud, una política reciente relevante es la implementación del Copago Cero en Fonasa en 2022. Esta medida establece que los beneficiarios de los tramos C y D acceden a gra-

tuidad en todas sus atenciones dentro del sistema público de salud —incluyendo prestaciones AUGE/GES, hospitalizaciones, medicamentos, prótesis, tratamientos odontológicos y de salud mental, entre otros— eliminando los copagos previamente existentes de 10 % y 20 %, respectivamente, y equiparando sus condiciones a las de los tramos A y B.

Estas políticas públicas comparten la característica de la alta dificultad en reversiones o ajustes significativos. En particular, aquellas relacionadas con pensiones y salud presentan un elevado grado de rigidez, tanto por su impacto directo en el bienestar de la población como por sus costos políticos. En este contexto, la educación, y en particular la gratuidad en la educación terciaria, presenta, en términos relativos, un mayor margen de rediseño respecto de otras áreas, en la medida en que podrían evaluarse modificaciones en su diseño hacia esquemas más focalizados o complementados con mecanismos como créditos contingentes al ingreso.

Aun así, incluso considerando potenciales ajustes en estas áreas, lo central es que es razonable el supuesto de que la presión sobre el gasto público persistirá en el tiempo, impulsada tanto por factores demográficos como por mayores demandas sociales. En este contexto, la sostenibilidad fiscal no puede abordarse únicamente desde la contención del gasto, sino que requiere necesariamente fortalecer la capacidad de crecimiento de la economía y por tanto la dimensión de ingresos es igual o incluso más relevante.

Todo lo señalado muestra que la trayectoria reciente de las finanzas públicas en Chile refleja un aumento sostenido del gasto, explicado tanto por decisiones de política pública como por factores estructurales, junto con ingresos que, si bien han continuado creciendo, lo han hecho a un ritmo inferior. Este desbalance ha generado déficits persistentes y un deterioro de la posición fiscal respecto de décadas anteriores. En este contexto, el desafío fiscal consiste en compatibilizar un nivel de gasto crecientemente rígido —producto de presiones demográficas y mayores demandas sociales— con una mayor capacidad de generación de ingresos. Para ello, resulta fundamental fortalecer el crecimiento económico, mejorar la eficiencia en la asignación del gasto y avanzar en un entorno institucional que permita sostener ambos objetivos en el tiempo.

# MERCADO DE CAPITALES

Reforma a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y estímulos a la vivienda en el sector inmobiliario



## Resumen ejecutivo

**Contexto.** El sector inmobiliario chileno ha enfrentado un deterioro sostenido en los últimos años, caracterizado por una caída simultánea en la actividad y la demanda, en un entorno de mayores tasas de interés y costos de construcción. En este escenario, distintas iniciativas de política pública han buscado reactivar el sector, combinando medidas que afectan tanto la oferta como la demanda de viviendas.

### Deterioro del sector y dinámicas recientes

- La construcción se desacopló del ciclo económico tras la pandemia.
- La demanda por viviendas cayó junto con el flujo de créditos hipotecarios.
- Las tasas hipotecarias aumentaron, restringiendo el acceso al financiamiento.
- Los precios de las viviendas continuaron al alza, como consecuencia de, entre otros factores, presiones de costos.
- El sector acumula un elevado stock de viviendas sin vender.

### Medidas de política y efectos esperados

- Se proponen cambios regulatorios para reducir costos y aumentar la oferta.
- La flexibilización de la OGUC busca mejorar la constructibilidad.
- La eliminación transitoria del IVA apunta a incentivar la demanda.
- El subsidio a la tasa hipotecaria ya ha mostrado efectos iniciales.
- El impacto dependerá de la implementación y del contexto macroeconómico.

**Conclusión.** El conjunto de medidas propuestas configura un impulso simultáneo sobre la oferta y la demanda del sector inmobiliario, en un contexto donde ya se observan señales incipientes de recuperación. Si bien estas iniciativas podrían contribuir a una recuperación gradual del mercado y del crédito hipotecario, su efectividad dependerá de su implementación oportuna y de la evolución del entorno macroeconómico, por lo que el escenario base es de mejora progresiva más que de una reversión rápida del ciclo.

## Reforma a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y estímulos a la vivienda en el sector inmobiliario

---

El gobierno ha planteado la necesidad de reactivar el sector inmobiliario, con especial énfasis en el acceso a viviendas. En este contexto, la administración del Presidente Kast ha elaborado un plan orientado a reducir los precios en el mercado habitacional. Esta iniciativa complementa un proyecto de ley —a discutir en el Congreso— que contempla, entre otras medidas, la eliminación transitoria del IVA a la venta de inmuebles por un período de 12 meses.

Estas propuestas se enmarcan en una estrategia más amplia de políticas públicas destinadas a revertir la debilidad del sector inmobiliario. En esta línea, la administración del Presidente Boric impulsó el subsidio a la tasa de interés de créditos hipotecarios —de hasta 60 puntos base—, cuya ley fue publicada el 29 de mayo de 2025<sup>1</sup>. El nuevo impulso del gobierno entrante no solo da continuidad a este enfoque, sino que además se implementa en un contexto relativamente favorable, caracterizado por un aumento en los flujos de crédito hipotecario y una disminución en sus tasas, lo que podría amplificar su impacto al reforzar tendencias ya en curso.

### La actividad del sector inmobiliario en los últimos años

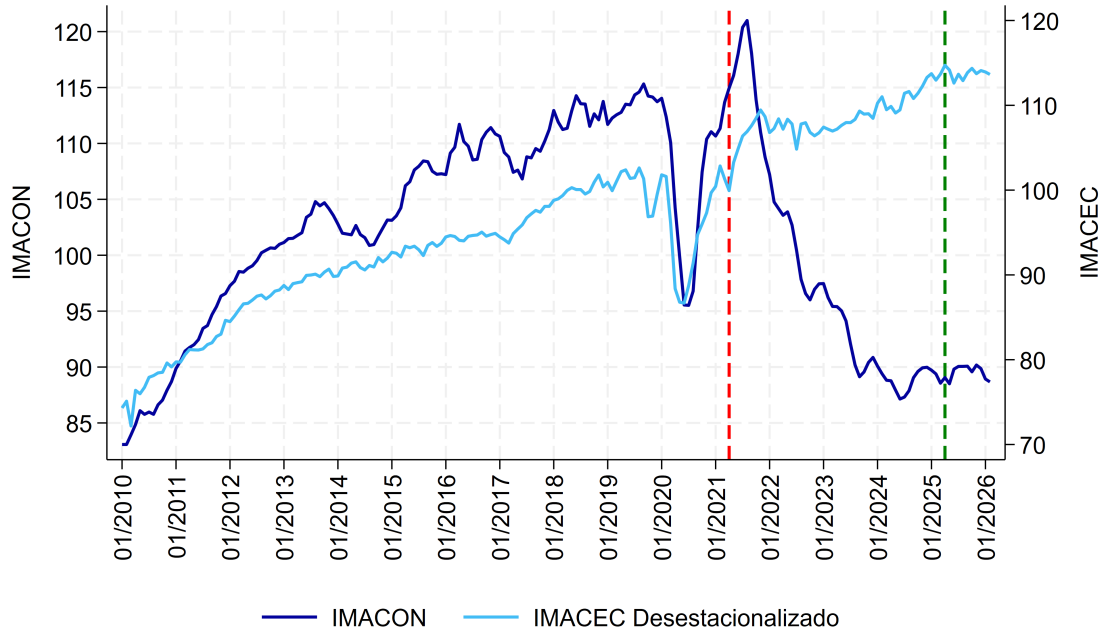
La actividad del sector construcción mostró una fuerte tendencia al alza entre 2010 y 2013, en línea con una economía chilena que creció en torno a 5,4 % promedio anual en dicho período. Posteriormente, entre 2014 y 2019 —año previo al inicio de la pandemia, cuando el sector se ve afectado por las restricciones sanitarias— la construcción continuó expandiéndose, aunque a un ritmo más moderado. Esto se condice con una economía que experimentó una desaceleración relevante respecto del período anterior, con un crecimiento promedio anual cercano a 2 %.

Como muestra el Gráfico N°1, previo a 2020 la actividad de la construcción evolucionaba de manera estrechamente alineada con la economía, e incluso tendía a mostrar un mejor desempeño relativo al comparar el Índice Mensual de Actividad de la Construcción (IMACON) con el IMA-CEC desestacionalizado. En efecto, entre 2010 y 2019 la correlación entre ambas series alcanza 97,7 %, lo que muestra que se movían prácticamente juntas. Es decir, cuando la actividad económica crecía, la construcción también lo hacía, y cuando la economía se desaceleraba, el sector tendía a seguir el mismo patrón. En contraste, a partir de 2020 la correlación cae a -47,7 %, lo que indica que esta relación se rompe e incluso ambas series comienzan a moverse en direcciones opuestas.

---

<sup>1</sup>La ley contempla 50.000 cupos disponibles hasta el 31 de diciembre de 2030, o bien hasta 15 años después de la asignación del último crédito. De acuerdo con la ABIF, al 13 de marzo de 2026 ya se habían aprobado 37.683 subsidios desde la entrada en vigencia de la ley. Ver [Informe ABIF \(2026\)](#).

Gráfico N°1: Evolución del IMACON e IMACEC desestacionalizado (Enero 2010 - Diciembre 2025, 2014 = 100)

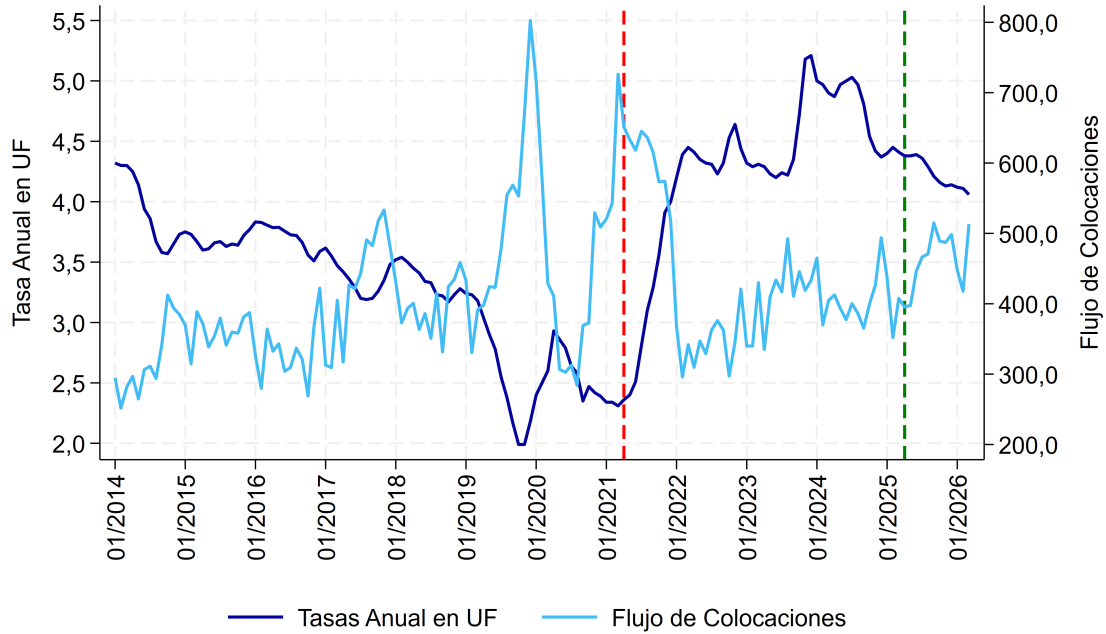


Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

En otras palabras, tras la pandemia el sector construcción se desacopla del ciclo económico. Mientras la economía en su conjunto retoma la tendencia previa, la construcción exhibe una dinámica contractiva desde 2022 hasta 2024, año en que deja de caer y se estabiliza en un nivel significativamente inferior al observado en el período pre-pandemia, tal como se aprecia en el gráfico anterior.

Una mirada complementaria a lo anterior, que corresponde al lado de la oferta, es analizar la demanda por bienes inmuebles, en particular a través del mercado de créditos hipotecarios. Como se observa en el Gráfico N°2, en el período post pandemia se registra una fuerte caída en el flujo de colocación de créditos hipotecarios, lo que se condice con un aumento significativo en las tasas de estos.

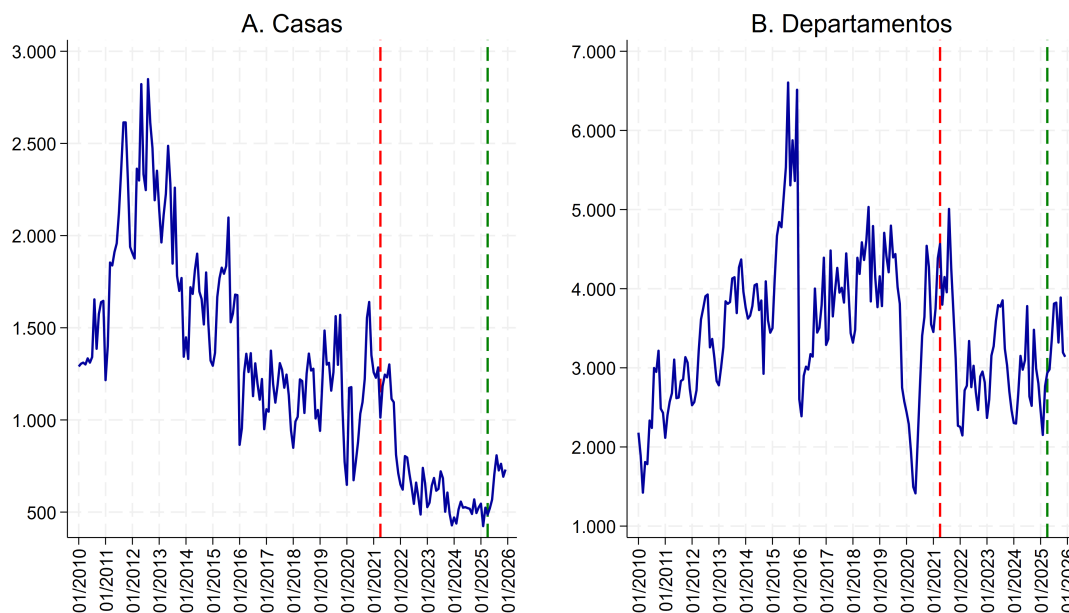
Gráfico N°2: Evolución de la Tasa y Flujo de Colocación Promedio para Vivienda (tasas anuales reajustables en UF, miles de millones de pesos)



Fuente: BCCH

Esto se complementa, a su vez, con la evolución de la demanda directa por viviendas. Tal como muestra el Gráfico N°3, la caída en las ventas se observa tanto en casas como en departamentos. Sin embargo, esta es considerablemente más pronunciada y persistente en el caso de las casas, mientras que en los departamentos se aprecia una mayor volatilidad y una contracción menos marcada.

Gráfico N°3: Evolución de Promesas de Compra Firmadas para Casas y Departamentos a nivel Nacional (Enero 2010 - Diciembre 2025)

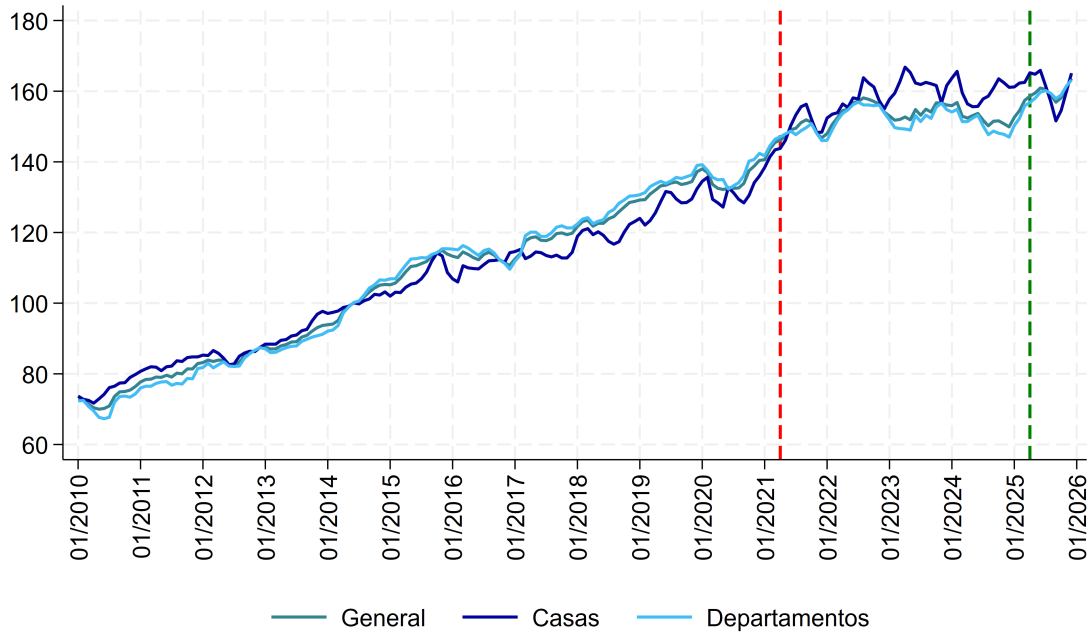


Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Lo anterior se ve reforzado al analizar el mercado desde el lado de los precios. Como se mostró previamente, tanto la actividad del sector (como proxy de la oferta) como la demanda han caído. En este contexto, cabría esperar una corrección a la baja en los precios si la contracción de la demanda hubiese sido mayor que la de la oferta.

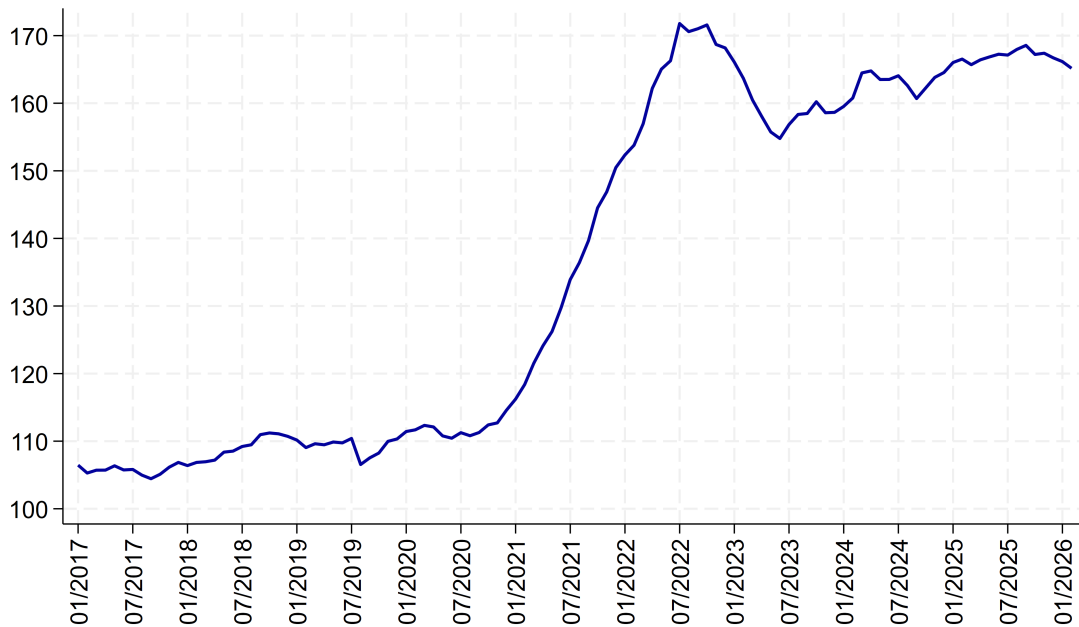
Sin embargo, la evidencia apunta en la dirección opuesta. Tal como muestra el Gráfico N°4, los precios reales de la vivienda —medidos a través del Índice Real de Precios de Vivienda (IRPV)— han mantenido una trayectoria sostenida al alza. Esto podría sugerir que la oferta se ha contraído en mayor magnitud que la demanda, generando presiones al alza sobre los precios. En un contexto donde, además, el mercado de crédito hipotecario se encuentra debilitado, esto dificulta aún más el acceso a la vivienda y profundiza el deterioro del sector. Pero también, una explicación plausible del sostenido aumento de precios a pesar del deterioro de la demanda, es la presión en costos que ha experimentado el sector de la construcción. Como se observa en el Gráfico N°5, el Índice de Precios de Materiales e Insumos para la construcción (IPMIC) tuvo un aumento muy significativo entre 2021 y 2022, aumentando en un 52,7 % entre enero de 2021 y diciembre de 2022. Esta rápida subida, entre otros factores, probablemente ayude a explicar el por qué, a pesar del deterioro de la demanda, los precios de las viviendas han seguido con su tendencia al alza como muestra el Gráfico N°4.

Gráfico N°4: Evolución del IRPV (Base 2004 = 100)



Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Gráfico N°5: Evolución del IPMIC (Base 2019 = 100)

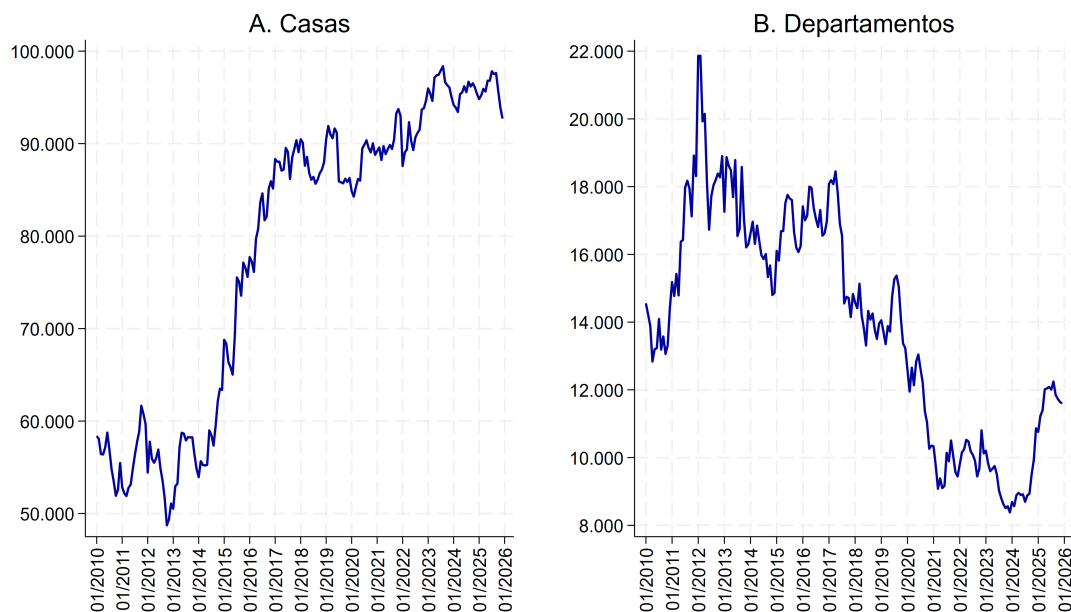


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Como consecuencia de todo lo anterior, el sector inmobiliario se ha ido quedando con un stock de viviendas sin vender que, aun así, tampoco ha disminuido los precios, en línea con lo ya señalado previamente. Esto ocurre en un contexto donde la oferta ha seguido creciendo al mantenerse elevados niveles de inventario, como muestra el Gráfico N°6. En el caso de las casas,

este stock ha crecido más, ya que las ventas del sector han ido constantemente a la baja, tal como se indicó en el Gráfico N°3. Por tanto, el aumento del stock ha sido impulsado principalmente por este segmento. Sin embargo, a partir de 2024, los departamentos pasan a explicar en mayor medida el incremento del stock agregado.

Gráfico N°6: Evolución del Stock de Casas y Departamentos



Fuente: Cámara Chilena de la Construcción

Cabe señalar que en los gráficos N°1 a N°4, se incluyen dos líneas verticales que marcan hitos relevantes para la evolución reciente del sector. La línea roja corresponde a la aprobación y promulgación del tercer retiro de fondos previsionales en abril de 2021 —cuyos efectos comenzaron a materializarse en la práctica desde mayo de ese año—, mientras que la línea verde indica la publicación de la ley que establece el subsidio a la tasa de interés hipotecaria en mayo de 2025.

Al observar la evolución del sector, se aprecia que el deterioro tanto de la actividad como de la demanda ocurre con cierto rezago respecto del tercer retiro. En particular, este patrón es más evidente en el mercado de crédito hipotecario, donde se observa un aumento significativo de las tasas en un contexto de menor disponibilidad de fondos. Si bien estos movimientos coinciden en el tiempo, es importante enfatizar que esto no implica una relación causal directa, sino más bien una correlación entre ambos fenómenos.

Por su parte, tras la implementación del subsidio a la tasa en mayo de 2025, se observa una leve recuperación en el flujo de colocaciones hipotecarias y en las ventas de viviendas, tanto de casas como de departamentos. Nuevamente, este comportamiento coincide temporalmente con la entrada en vigor de la medida, sin que ello permita establecer una relación causal, pero sí sugiere un cambio en la dinámica reciente del mercado.

Los datos muestran un sector que enfrenta una contracción tanto por el lado de la oferta como de la demanda, en un contexto donde los precios de la vivienda han seguido aumentando. Esta

combinación —menor actividad, restricciones en el acceso al crédito y precios elevados— genera un escenario complejo para el mercado inmobiliario y el acceso a la vivienda.

En este contexto, han surgido algunas iniciativas de política pública orientadas a reactivar el sector y aliviar las presiones sobre los precios. Por un lado, el plan de reconstrucción nacional incluye una exención transitoria del IVA a la venta de viviendas nuevas por 12 meses, con el objetivo de facilitar la venta del stock existente. Por otro, se han planteado una serie de cambios regulatorios que buscan reducir costos y facilitar el desarrollo de proyectos —por ejemplo, en materia de permisos de edificación, densidad habitacional y otras normas urbanísticas— con el objetivo de incidir en el precio final de las viviendas.

## El Plan del Gobierno

El gobierno ha propuesto un conjunto de modificaciones a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), organizadas en dos ejes. Por un lado, medidas orientadas a reducir el precio de las viviendas mediante la flexibilización de normas urbanísticas y constructivas; por otro, disposiciones que buscan agilizar la tramitación y ejecución de proyectos en zonas declaradas de catástrofe. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo estima que estas modificaciones podrían traducirse en una disminución del precio real de las viviendas nuevas de entre un 10 % y un 15 %, efecto bastante más pronunciado que el que se podría lograr con la eliminación del IVA a las ventas, elemento considerado dentro del proyecto de Reconstrucción Nacional.

### *Eje 1: Medidas para reducir el precio de la vivienda*

**Medición de la superficie edificada.** Se propone que la superficie edificada se mida hasta la cara interior de los muros perimetrales, en vez de la cara exterior como establece la norma vigente. En la práctica, esto significa que el espesor de los muros deja de descontar superficie útil del proyecto, lo que incrementa la constructibilidad efectiva. En un país sísmico como Chile, donde los muros perimetrales tienden a ser gruesos por razones estructurales, la norma actual genera un incentivo a minimizar el espesor de los muros para aprovechar mejor el coeficiente de constructibilidad, lo cual resulta contraproducente desde el punto de vista de la seguridad.

**Extensión del plazo de caducidad de permisos.** El plazo de caducidad de los permisos de edificación se amplía de 3 a 6 años. Adicionalmente, se incorpora la suspensión del cómputo de dicho plazo mientras se encuentren en trámite autorizaciones de otros órganos del Estado necesarias para la ejecución de las obras. Esta modificación busca dar mayor holgura a los desarrolladores, considerando que los proyectos inmobiliarios frecuentemente enfrentan demoras administrativas ajenas a su control.

**Coefficiente de conversión de densidad.** Los planes reguladores comunales fijan la densidad en habitantes por hectárea, la cual se convierte a viviendas por hectárea dividiendo por un coeficiente que actualmente es 4 (es decir, se asumen 4 habitantes por vivienda). Se propone reducir este coeficiente a 2, en línea con la realidad demográfica actual. Según el Censo 2024, el tamaño

promedio de los hogares es de 2,8 personas y el 21,8 % de los hogares son unipersonales. En la práctica, esto permite duplicar el número de viviendas autorizadas por hectárea sin alterar la densidad en habitantes definida por los municipios. Adicionalmente, para proyectos de viviendas económicas de hasta 90 m<sup>2</sup> ubicados cerca de infraestructura de transporte público, el coeficiente se reduce a 1.

**Rebaja de estacionamientos por cercanía a transporte público.** Se actualiza la norma que permite rebajar hasta en un 50 % la dotación mínima de estacionamientos para proyectos cercanos a infraestructura de transporte. La norma vigente se refiere únicamente a estaciones de tranvía y ferrocarriles, lo que no refleja la realidad actual. La modificación amplía el criterio para incluir estaciones de metro, tren, teleférico y paraderos de buses en ejes estructurantes del transporte público, a una distancia máxima de 600 metros de recorrido peatonal.

**Flexibilización del Conjunto Armónico.** El Conjunto Armónico es una figura legal que permite a ciertos proyectos exceder las normas de constructibilidad y altura fijadas por los planes reguladores, sujeto al cumplimiento de condiciones de dimensión, uso o localización. Se proponen varias modificaciones para facilitar el acceso a esta herramienta: se reduce la superficie mínima del terreno desde 5.000 m<sup>2</sup> a 2.500 m<sup>2</sup>; se simplifica el requisito de frente de calle, eliminando la exigencia de ancho mínimo de calzada (se mantiene solo el ancho de la vía); y se incorporan premios adicionales de constructibilidad (hasta 75 %) y de altura (hasta 50 %) para proyectos de viviendas económicas de hasta 90 m<sup>2</sup> ubicados en torno a vías expresas o cerca de infraestructura de transporte público. Además, se deroga la facultad de los planes reguladores comunales de reducir los premios de constructibilidad y altura de los conjuntos armónicos.

**Modificación de proyectos con permiso vigente.** Se flexibiliza el régimen de modificación de proyectos que ya cuentan con permiso de edificación pero que aún no tienen recepción final. Actualmente, los propietarios pueden acogerse a nuevas disposiciones normativas que se dicten en ese período intermedio, pero la modificación propuesta amplía este derecho: se eleva el tope de aumento de superficie edificada permitido sin necesidad de cumplir con la normativa vigente al momento de la modificación, pasando de un 5 % a un 25 %. Además, se establece que un proyecto que se acoge a las modificaciones de la OGUC no está obligado, por ese solo hecho, a cumplir con eventuales cambios en los instrumentos de planificación territorial, salvo que el propietario así lo solicite.

## *Eje 2: Medidas para agilizar la reconstrucción en zonas de catástrofe*

El segundo eje de modificaciones responde a la necesidad de acelerar los procesos de reconstrucción, particularmente en el contexto de los incendios que afectaron a las regiones de Ñuble y Biobío en enero de 2026 y a la región de Valparaíso en 2024. Las principales medidas son las siguientes:

En materia de mitigación vial, los proyectos de interés público o programas habitacionales estatales ejecutados por el MINVU o SERVIU en zonas de catástrofe podrán acreditar el cumplimiento de las exigencias de movilidad mediante un Informe Técnico de Movilidad emitido por el SERVIU, en reemplazo del Informe de Mitigación de Impacto Vial (IMIV), cuya tramitación ante

organismos sectoriales resulta significativamente más lenta. Respecto de la infraestructura vial, se faculta a la Dirección de Obras Municipales para autorizar, con informe técnico favorable del SERVIU, la modificación de perfiles de vías cuando ello sea necesario para la implementación de proyectos de reconstrucción, manteniendo la continuidad funcional de la circulación y la operación de servicios de emergencia. En cuanto a la evaluación de riesgos, se incorpora la posibilidad de que los estudios de riesgo sean elaborados y certificados por profesionales competentes (arquitectos, ingenieros civiles, geólogos, entre otros), debiendo la Dirección de Obras Municipales considerarlos como antecedentes técnicos válidos y suficientes. Finalmente, se introduce la figura de Permiso de Edificación y Recepción Simultánea para proyectos estatales de reconstrucción de viviendas en zonas de catástrofe, lo que permite prescindir del proceso regular de permiso previo seguido de recepción posterior, agilizando considerablemente los plazos.

### Resumen de modificaciones

La siguiente tabla sintetiza las principales modificaciones propuestas a la OGUC:

Tabla N°1: Resumen de Modificaciones a la OGUC

Materia	Norma vigente	Cambio propuesto
Superficie edificada	Medida hasta la cara exterior del muro perimetral	Se mide hasta la cara interior del muro
Caducidad de permisos	3 años	6 años, con suspensión por trámites de otros órganos
Coefficiente de densidad	4 habitantes por vivienda	2 habitantes por vivienda (1 para viviendas económicas $\leq 90 \text{ m}^2$ cerca de transporte público)
Estacionamientos	Rebaja por cercanía a tranvía o ferrocarril	Rebaja 50 % por cercanía a metro, tren, teleférico o buses en ejes estructurantes (600 m)
Conjunto Armónico: superficie mínima	5.000 m <sup>2</sup>	2.500 m <sup>2</sup>
Conjunto Armónico: premios de constructibilidad	Hasta 50 % adicional	Hasta 75 % para viviendas económicas cerca de transporte público
Conjunto Armónico: premios de altura	Hasta 25 % adicional	Hasta 50 % para viviendas económicas cerca de transporte público
Restricción municipal a Conjuntos Armónicos	Municipios pueden reducir premios en 50 %	Se deroga esta facultad municipal
Modificación de proyectos	Aumento de superficie hasta 5 %	Aumento de superficie hasta 25 %; independencia OGUC/IPT
IMIV en zonas de catástrofe	Tramitación estándar ante organismos sectoriales	Informe Técnico de Movilidad del SERVIU reemplaza al IMIV
Permisos en zonas de catástrofe	Permiso y recepción separados	Permiso de Edificación y Recepción Simultánea

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINVU.

## Visión de expertos del sector

Las propuestas han sido recibidas positivamente por reconocidos arquitectos del medio nacional, quienes coinciden en que las modificaciones avanzan en la dirección correcta al actualizar normativas que respondían a una realidad demográfica y urbana ya superada. No obstante, difieren en la magnitud del impacto esperado: mientras algunas estimaciones sitúan la reducción de precios entre un 8 % y un 10 %, otras consideran que el objetivo del 15 % planteado por el MINVU es alcanzable e incluso superable en ciertos segmentos del mercado.

Los expertos también identifican espacios para profundizar los cambios. Entre las medidas complementarias sugeridas destacan la eliminación del IVA a la vivienda, la revisión de la Ley de Copropiedad —particularmente la exigencia de un estacionamiento mínimo por unidad, que encarece significativamente los proyectos—, la modernización de la Ley de Ductos en materia de telecomunicaciones y la incorporación de incentivos para la recuperación de centros históricos.

Por otro lado, se advierte un posible efecto no deseado. Si el cambio en el coeficiente de densidad aumenta el número de viviendas por proyecto pero se mantiene la exigencia de estacionamientos por unidad, la dotación requerida podría duplicarse, elevando nuevamente los costos. Finalmente, se señala como un riesgo el desfase entre el anuncio de las medidas y su implementación efectiva, lo que podría generar incertidumbre adicional en un sector ya debilitado.

## Conclusión

Las modificaciones a la OGUC y la exención transitoria del IVA propuestas por la administración actual se suman al subsidio a la tasa de interés hipotecaria impulsado por el gobierno del Presidente Boric y vigente desde mayo de 2025, configurando en conjunto un paquete de estímulos que opera simultáneamente sobre la oferta y la demanda del sector inmobiliario. Por el lado de la oferta, la flexibilización normativa busca reducir los costos de desarrollo y aumentar la constructibilidad efectiva, lo que —de acuerdo a estimaciones de MINVU— debería traducirse en una corrección a la baja en los precios de las viviendas nuevas. Por el lado de la demanda, el subsidio a la tasa y la eventual eliminación transitoria del IVA apuntan a mejorar las condiciones de acceso al crédito hipotecario y a incentivar la absorción del stock acumulado.

Desde la perspectiva del mercado de capitales, la materialización de estas medidas podría contribuir a una recuperación gradual de los flujos de crédito hipotecario, cuya contracción (junto con el alza de tasas) ha sido una de las características más notorias del ciclo reciente. En un contexto donde las tasas reales de los créditos hipotecarios ya muestran una tendencia a la baja y los flujos de colocación han comenzado a repuntar levemente, la combinación de menores costos de construcción, estímulos tributarios y mejores condiciones de financiamiento podría generar una dinámica de recuperación que contribuya a sacar al sector inmobiliario de la alicaída situación en la que se encuentra desde hace ya varios años. Sin embargo, la velocidad y magnitud de esta recuperación dependerán de la implementación oportuna de las medidas anunciadas, de la evolución del entorno macroeconómico —externo e interno— y de la capacidad del mercado

de capitales para fomentar el proceso de recuperación, insertándose adecuadamente en este mediante el financiamiento que el sector requiere.

# MERCADO LABORAL Y PENSIONES

Las pequeñas empresas están destruyendo puestos de trabajo



## Resumen ejecutivo

**Contexto.** El mercado laboral chileno ha mostrado un débil dinamismo en los últimos años, con una recuperación del empleo significativamente menor a la del crecimiento económico. Esta desconexión sugiere la presencia de factores adicionales que están limitando la creación de empleo, particularmente en un contexto de cambios regulatorios y aumento de costos laborales que podrían estar afectando de manera heterogénea a las empresas según su tamaño.

### Dinamismo del empleo y rol de las empresas

- Entre 2019 y 2025 el PIB creció significativamente más que el empleo, evidenciando una baja elasticidad empleo-producto.
- El dinamismo laboral previo a 2019 se observaba en todos los tamaños de empresa.
- Desde 2019, las empresas pequeñas han destruido empleo en términos netos.
- El crecimiento del empleo reciente se explica principalmente por empresas medianas y grandes.
- La menor creación de empleo implica tasas de desempleo superiores a las que se observarían con elasticidades históricas.

### Costos laborales y regulaciones

- El salario mínimo ha aumentado de forma significativa, afectando proporcionalmente más a empresas pequeñas.
- La reducción de jornada y el aumento de cotizaciones elevan los costos laborales totales.
- La Ley Karin introduce riesgos legales que pueden desincentivar la contratación.
- Las denuncias laborales han sido frecuentes y su gestión es más compleja para empresas pequeñas.
- La combinación de estos factores genera mayores barreras a la contratación en pymes.

**Conclusión.** El débil desempeño del empleo en Chile no responde únicamente al menor crecimiento económico, sino también a factores estructurales y regulatorios que han afectado con mayor intensidad a las empresas de menor tamaño. En este contexto, la evidencia sugiere que el diseño de políticas laborales y regulatorias puede estar incidiendo en la creación de empleo, especialmente en segmentos donde los costos y riesgos asociados a la contratación resultan relativamente más elevados.

## Las pequeñas empresas están destruyendo puestos de trabajo

El reducido crecimiento del empleo dejó de ser noticia hace rato, siendo relevante ahora analizar las causas del fenómeno. Es cierto que la razón principal es el menor dinamismo de la actividad, pero esa causa parece insuficiente para explicar el problema. De hecho, el PIB aumentó un 13 % real entre 2019 y 2025, mientras que el empleo sólo creció un 4 % en ese lapso, cuando la elasticidad empleo/PIB debería estar al menos en torno a 0,5. A modo de comparación, entre 2010 y 2019 el PIB acumuló un crecimiento de 30,8 %, y la ocupación creció un 22,6 %, es decir, se observó una elasticidad promedio de más de 0,7. Si se hubiera mantenido esa relación entre 2019 y 2025, tendríamos cerca de 400 mil ocupados adicionales. Con una elasticidad más normal, de 0,5, el número adicional de ocupados estaría en torno a 170 mil, y la tasa de desempleo, en vez de 8,3 %, sería de 6,7 %.

¿Cuáles son las causas del menor dinamismo en el empleo? El análisis de la ocupación por tamaño de empresas puede entregar algunas luces al respecto. Los datos son concluyentes en mostrar que son las empresas pequeñas y medianas las que han dejado de aumentar sus planillas.

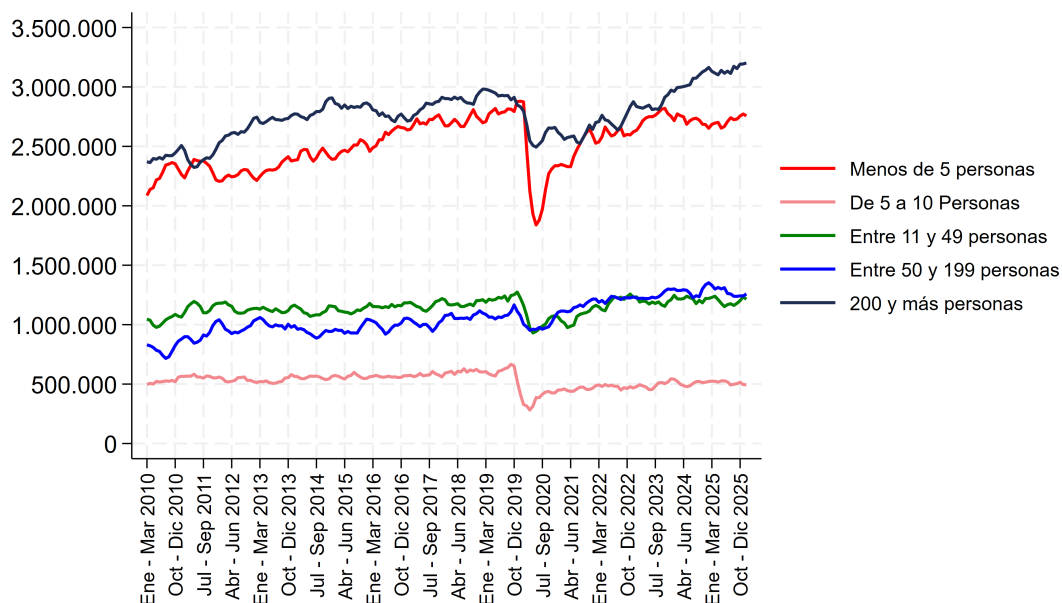
La tabla y gráfico a continuación muestran el número de ocupados promedio por tamaño de empresa para el período comprendido entre 2010 y 2025, y finalmente los cambios entre los períodos antes señalados: 2010 – 2019 y 2019 – 2025.

Tabla N°1: Ocupados Totales y por tamaño de empresa

		Menos de 5	De 5 a 10	Entre 11 y	Entre 50 y	
	Total	personas	Personas	49 personas	199	200 y más
					personas	personas
2010	7.318.351	2.251.605	516.620	1.030.953	780.920	2.403.754
2019	8.956.018	2.778.894	613.208	1.220.024	1.083.161	2.941.464
2025	9.376.094	2.701.418	515.424	1.192.651	1.286.219	3.139.663
Aumento 2010-2019	1.637.667	527.289	96.588	189.071	302.241	537.711
Aumento 2019-2025	420.076	-77.476	-97.784	-27.373	203.058	198.199

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Empleo.

Gráfico N°1: Evolución de Ocupados por Tamaño de Empresa (trimestres móviles)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo

Se puede ver que entre 2010 y 2019, el dinamismo del mercado laboral se dio en todos los segmentos de empresas. En todos ellos la ocupación creció en torno al promedio de 22 %, y a un ritmo más pronunciado en las empresas medianas, entre 50 y 199 trabajadores. Entre 2019 y 2025, las empresas pequeñas (entre 5 y 49 trabajadores) destruyeron puestos de trabajo, y son las medianas y grandes las que explican el aumento de ocupación de ese período.

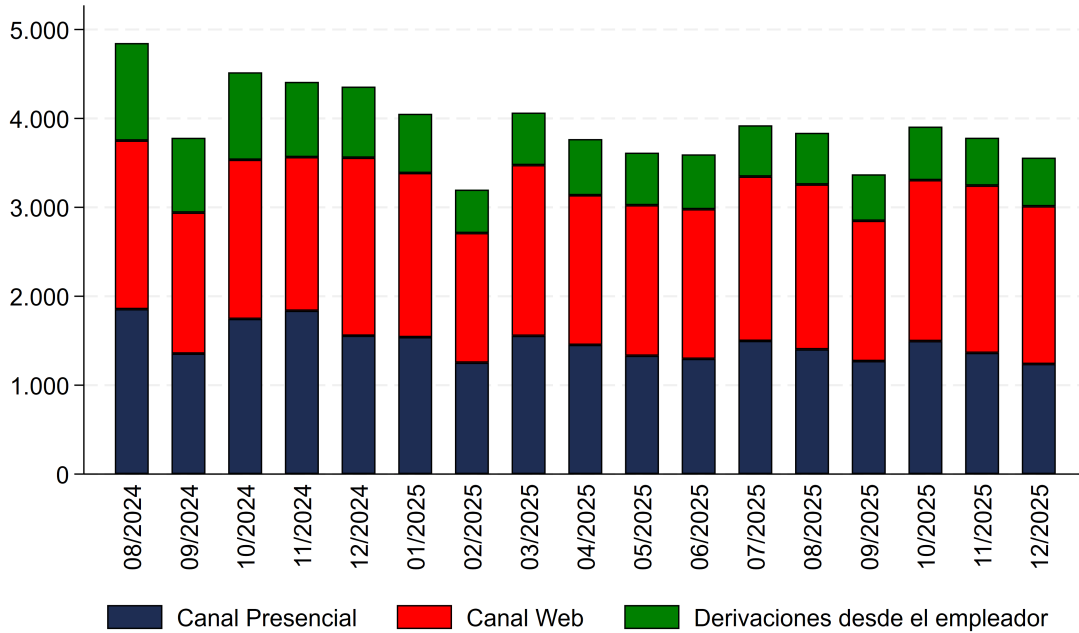
Es bastante probable entonces que el aumento de costos laborales de estos años sea un elemento importante en explicar los resultados, por dos razones; el salario mínimo, que ha subido más de un 60 % nominal entre 2022 y enero de 2026, afecta mayormente a empresas de menor tamaño, que son las que mayormente pagan ese salario. Una segunda razón es que para estas empresas los costos laborales representan en general una mayor proporción de los costos totales. Entonces, si al mayor salario mínimo se agrega el efecto de la disminución de jornada y el aumento de la cotización previsional, es fácil concluir que estas políticas afectan en mayor medida a las empresas pequeñas que a las grandes.

Existe además otra modificación de que puede estar desincentivando la contratación de mano de obra, y que afecta más fuertemente a las empresas medianas y pequeñas. Se trata de la Ley 21.643, conocida como "Ley Karin", cuyo objetivo es la "Prevención y Protección contra el Acoso Laboral, Sexual y Violencia en el Trabajo". El objetivo es, por supuesto, positivo, pero genera el riesgo de un mal uso de la normativa, que puede llevar finalmente a que los empleadores minimicen este riesgo contratando menos personas de lo que sería en ausencia de ese riesgo de abuso por parte de trabajadores.

La Ley Karin (Ley N.º 21.643) entró en vigencia el 1 de agosto de 2024, y desde fecha hasta diciembre de 2025, de acuerdo con información publicada por la D.T., se han presentado 66.596

denuncias. El siguiente gráfico muestra las denuncias mensuales por canal:

Gráfico N°2: Evolución del Número de Denuncias por Ley Karin



Fuente: Dirección del Trabajo

El gráfico muestra que en promedio las denuncias mensuales bordean las 4.000. Se percibe una leve tendencia a la baja, aunque aún insuficiente para pensar en una tendencia a moderar el uso de esta ley.

Si ahora analizamos las denuncias totales por tamaño de empresa, la información es la siguiente:

Tabla N°2: Denuncias por Ley Karin de acuerdo con el tamaño de empresa

Tamaño empresa	2024		2025		Total	
	Cantidad	Proporción	Cantidad	Proporción	Cantidad	Proporción
Microempresa	432	10 %	778	11 %	1.210	11 %
Pequeña Empresa	767	19 %	1.213	17 %	1.980	18 %
Mediana Empresa	711	17 %	1.172	17 %	1.883	17 %
Gran Empresa	2.124	51 %	3.333	48 %	5.457	49 %
Sin información	107	3 %	450	6 %	557	5 %
<b>Total</b>	<b>4.141</b>	<b>100 %</b>	<b>6.946</b>	<b>100 %</b>	<b>11.087</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Dirección del Trabajo.

Se ve en los datos que casi la mitad de las denuncias corresponden a grandes empresas. Sin embargo, si se calcula el número de denuncias como proporción del total de ocupados por tamaño de empresa, nos encontramos con un porcentaje bastante similar para los distintos tamaños,

por lo que se podría afirmar que, respecto al número de denuncias, las empresas se han visto afectadas por igual, independiente del tamaño. Sin embargo, los efectos de situaciones legales de este tipo suelen ser más perjudiciales para las pequeñas empresas, que no cuentan con apoyo jurídico para hacer frente a las denuncias. De esta forma, es probable que esta legislación también está actuando como un desincentivo a la contratación, con mayor efecto en las empresas pequeñas.

Por supuesto, no se trata de eliminar esta legislación, pero podría analizarse el establecimiento de algún tipo de sanción para los trabajadores cuando las denuncias resultan ser falsas. En la actualidad no hay una sanción automática en la Ley Karin por una denuncia que termina siendo falsa o no acreditada, y el establecimiento de una sanción de este tipo desincentivaría el uso abusivo de la norma, generando de paso un menor riesgo para los empleadores, y evitando el efecto castigo en la contratación.

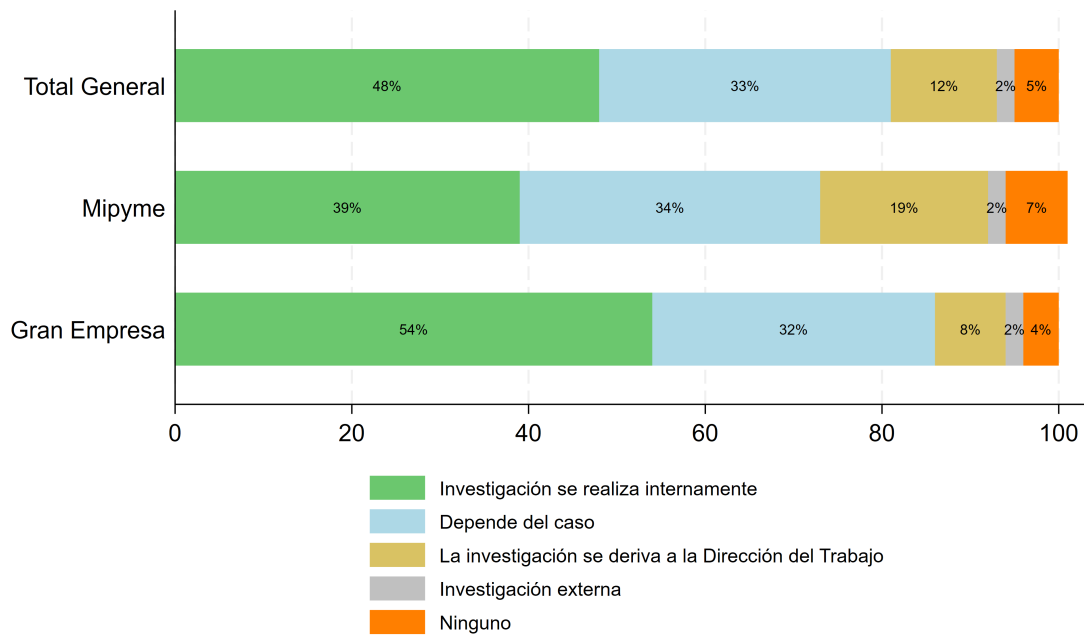
La Cámara Nacional de Comercio (CNC) realizó en noviembre del año pasado una encuesta a empresas, con 415 casos, sobre los efectos de esta ley<sup>1</sup>. Las respuestas efectivamente confirman que su implementación ha sido más compleja para las empresas de menor tamaño. Del total de organizaciones consultadas, el 38 % (158 casos) declara haber recibido denuncias o situaciones de acoso laboral desde la entrada en vigencia de la Ley Karin.

Esta encuesta mostró además que los casos que llegan a la D.T. son menos de la mitad de los casos existentes, ya que un 48 % de las denuncias son investigadas internamente, un 12 % se deriva a la D.T, y en un 33 % de las denuncias se declara que depende del caso. Los porcentajes varían dependiendo de si se trata de empresas grandes o pequeñas, como ilustra el siguiente gráfico:

---

<sup>1</sup>Encuesta de Implementación Ley Karin (noviembre 2025).

Gráfico N°3: Procedimiento adoptado en caso de denuncias



Fuente: Cámara Nacional de Comercio

Las mayores complejidades para las pymes de acuerdo con la encuesta derivan de que un porcentaje mucho menor ha recibido capacitación en el tema (38 % para las grandes empresas, y 22 % para las MiPymes) y menor acompañamiento de la mutual (13 % en el caso de las grandes y 4 % en las MiPymes). Un 47 % del total de empresas encuestadas señala no haber recibido ningún tipo de asesoría técnica, cifra que sube a 53 % en las MiPymes, versus 34 % en las grandes empresas.

Finalmente, vemos entonces que los efectos de esta legislación se han sumado a otras modificaciones laborales, que en conjunto generan desincentivos a la contratación de mano de obra, especialmente para las empresas de menor tamaño.

# TEMA DE ANÁLISIS

Restricción Etaria en el Beneficio de  
Gratuidad



Maximiliano Villalobos  
Investigador CEF ESE Business School  
Universidad de Los Andes

abril 2026

## Resumen ejecutivo

**Contexto.** En un escenario de consolidación fiscal, ha resurgido la discusión sobre la sostenibilidad del gasto en educación superior, particularmente en torno al beneficio de gratuidad. La propuesta de establecer un límite etario para su acceso busca contener el crecimiento del gasto, en un sistema donde la cobertura ya se encuentra ampliamente extendida y donde el financiamiento público ha aumentado de forma significativa en la última década.

### Cobertura, matrícula y composición

- La gratuidad se ha consolidado como el principal mecanismo de financiamiento en universidades.
- El stock de matrícula se estabilizó antes de su implementación, sin aumentos relevantes en cobertura total.
- Los estudiantes mayores de 30 años representan una fracción acotada del total en universidades.
- Este grupo se concentra en instituciones específicas, especialmente privadas no tradicionales.
- La expansión reciente del sistema proviene principalmente del sector técnico-profesional.

### Impacto fiscal y efectos potenciales

- El gasto en gratuidad contemplado en las Leyes de Presupuesto se ha más que duplicado en términos reales desde 2016.
- La restricción etaria generaría ahorros muy acotados en relación al gasto total.
- En régimen, el ahorro sería mayor, pero aún muy limitado frente a otras partidas fiscales.
- Parte del ahorro podría verse diluido por migración hacia educación técnico-profesional en donde la restricción etaria no aplicaría.
- La medida tendría efectos heterogéneos sobre acceso y perfiles de estudiantes.

**Conclusión.** La evidencia sugiere que una restricción etaria en la gratuidad constituye una medida con efectos fiscales muy acotados, pero con implicancias potencialmente relevantes en términos de acceso y asignación de recursos. En este contexto, más que un ajuste estructural del gasto, la propuesta aparece como un cambio de diseño que abre el debate sobre el equilibrio entre cobertura, focalización y eficiencia del sistema de financiamiento de la educación superior.

## Restricción Etaria en el Beneficio de Gratuidad

---

### El Beneficio de Gratuidad

El beneficio de gratuidad, impulsado y promulgado durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, comenzó a regir formalmente en el proceso de admisión 2016, con un conjunto de 30 Universidades adscritas. Entre ellas se encontraban todas las Universidades estatales de ese entonces (16), las nueve privadas tradicionales (correspondientes al G9) y cinco privadas no tradicionales (UAH, UCSH, UDP, U. Finis Terrae y U. Autónoma).

A lo largo de los años se han ido incorporando más instituciones al beneficio, conformando un sistema que actualmente cuenta con 38 Universidades adscritas<sup>1</sup>, con el siguiente desglose:

- 18 universidades estatales: en 2017 se sumaron las nuevas Universidades de Aysén y O'Higgins.
- 9 universidades privadas tradicionales: desde el inicio, las nueve pertenecientes al G9 han estado adscritas a gratuidad.
- 11 privadas no tradicionales: se incorporó en 2018 la Universidad Academia de Humanismo Cristiano; en 2020, la Universidad Bernardo O'Higgins y la Universidad Mayor; y, finalmente, en 2024, la Universidad Central de Chile y la Universidad de Las Américas.

En lo que respecta al financiamiento de la gratuidad, el Ministerio de Educación transfiere anualmente a las instituciones adscritas un monto total de recursos<sup>2</sup> contemplados en las Leyes de Presupuesto de cada año, destinado a financiar el costo de formación de los estudiantes beneficiarios. Este monto se calcula considerando, entre otros elementos, el arancel regulado de cada carrera y los derechos básicos de matrícula, y se determina en función del número de estudiantes con gratuidad y de la composición de la oferta académica de cada institución.

### Propuesta de recortar gratuidad para matriculados de 30 años o más

La propuesta de recortar el beneficio de gratuidad para mayores de 30 años no surge en esta nueva administración, sino que forma parte de una serie de 34 propuestas resultantes del informe elaborado por la "Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público"<sup>3</sup> y publicado en septiembre de 2025. La comisión fue compuesta por cinco expertos de mirada transversal,

---

<sup>1</sup>Más siete institutos profesionales y 23 centros de formación técnica, conformando así un sistema con un total de 68 instituciones adscritas a gratuidad actualmente.

<sup>2</sup>Estos montos pueden ser observados en los estados financieros auditados de las universidades, disponibles en la Superintendencia de Educación Superior, en particular en la nota de ingresos ordinarios, donde se registran bajo conceptos como "Aporte fiscal por gratuidad", "Ingresos por aranceles con gratuidad" u otras denominaciones equivalentes, lo que permite aproximar los traspasos efectivos del Estado por este concepto. Lo mismo para el resto de las instituciones adscritas.

<sup>3</sup>[Informe Comisión Asesora para Reformas Estructurales al Gasto Público.](#)

con experiencia tanto en el sector público, privado, academia y organismos internacionales, así como en el diseño e implementación de políticas públicas.

La idea de limitar la edad para acceder al beneficio de gratuidad corresponde a la “Propuesta 2” del informe. Citando el documento, la propuesta señala lo siguiente:

*“Se sugiere establecer un límite de edad para acceder a la gratuidad en carreras profesionales con o sin licenciatura, restringiendo el acceso a este beneficio para quienes inicien su carrera con posterioridad a los 30 años. Esta medida no implicaría limitar el acceso de dichos estudiantes a otros instrumentos de financiamiento para la educación superior. En el caso de las carreras técnicas, no se considera pertinente establecer un límite de edad para el acceso a la gratuidad.”*

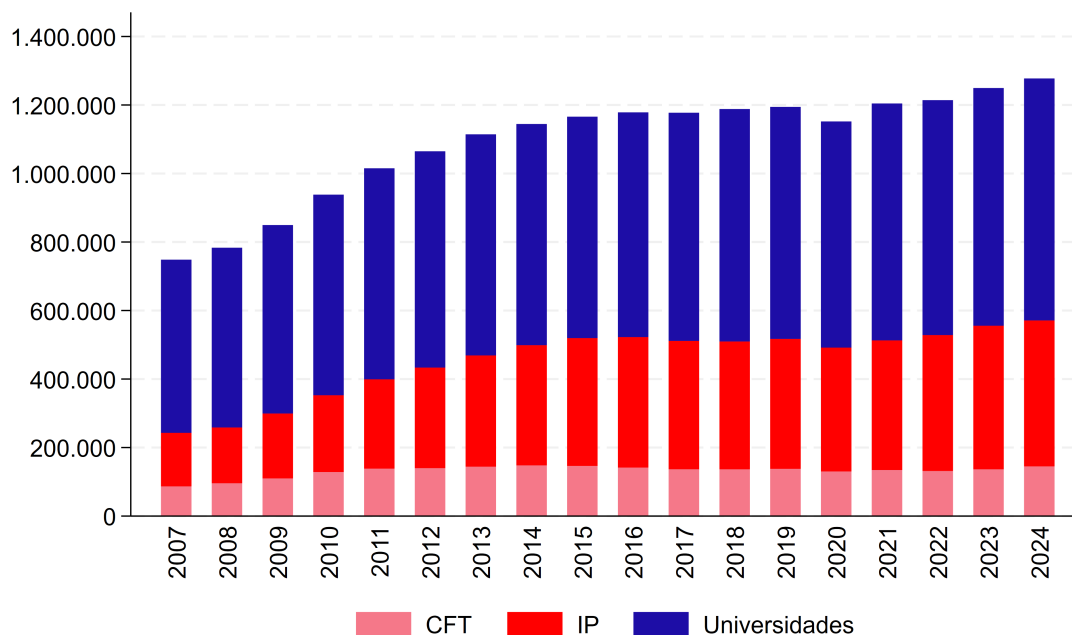
Lo anterior fue recogido por el gobierno dentro de una serie de propuestas que se enmarcan en un contexto de contener y reducir el gasto fiscal de Chile.

## **Evolución de la Matrícula en Gratuidad y Matriculados de 30 años o más**

El stock de matrícula en educación superior, luego de los fuertes aumentos entre 2007 y 2015, en un contexto marcado por la introducción del CAE en 2006, alcanzó una especie de meseta en torno al inicio de la gratuidad. Existe una correlación clara entre la introducción del CAE y la expansión de la matrícula en educación superior; en ese sentido, la gratuidad pareciera haber llegado a un sistema ya consolidado en términos de cobertura.

En esa línea, el stock de matriculados se mantuvo relativamente constante entre 2016 y 2021 (salvo la caída asociada a la pandemia). Sin embargo, a partir de 2022 se observa un nuevo aumento en la matrícula, impulsado tanto por institutos profesionales como por universidades, aunque con mayor fuerza en los primeros, como se muestra en el siguiente gráfico:

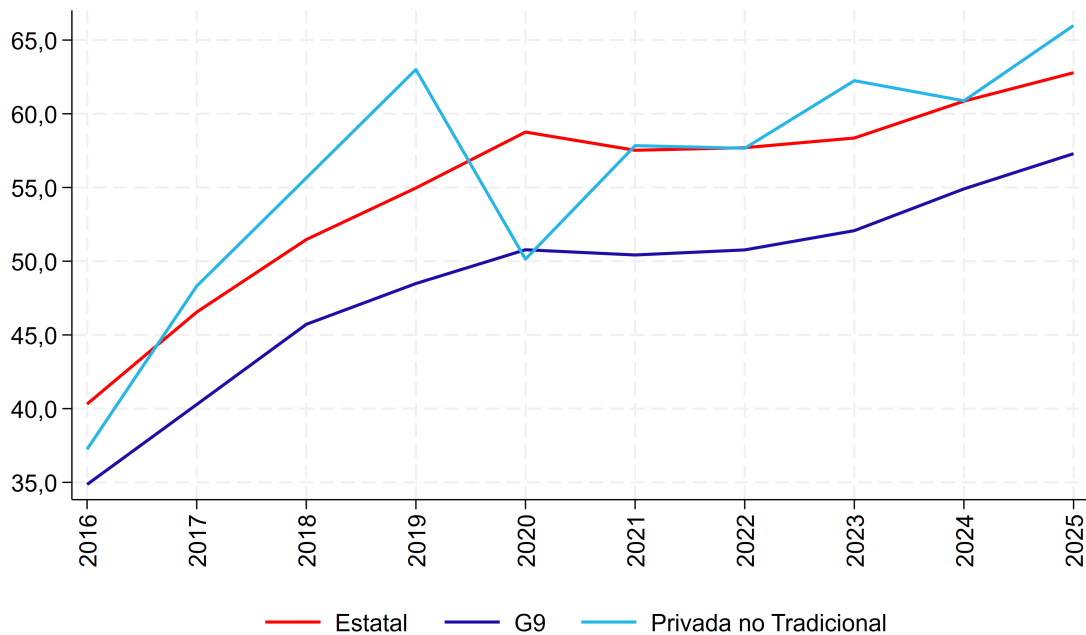
Gráfico N°1: Stock de Matriculados en la Educación Superior (2007-2024)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación Superior

Si bien el sistema como un todo ya se encontraba relativamente consolidado en su stock al inicio de la gratuidad en 2016 (en un contexto donde el CAE y otras becas ya facilitaban el acceso a la educación superior), la introducción de la gratuidad implicó una recomposición de los beneficios. Es decir, no se observa un aumento relevante en el flujo de nuevos matriculados año a año —y, por tanto, tampoco en el stock, como muestra el gráfico anterior—, pero sí un cambio en la composición de los beneficios a los que acceden estos estudiantes a partir de su implementación. En ese sentido, la gratuidad pasó a ser el principal beneficio entre los matriculados en universidades, como se observa en el Gráfico N°2.

Gráfico N°2: Porcentaje de Matriculados con Beneficio de Gratuidad (2016-2025)



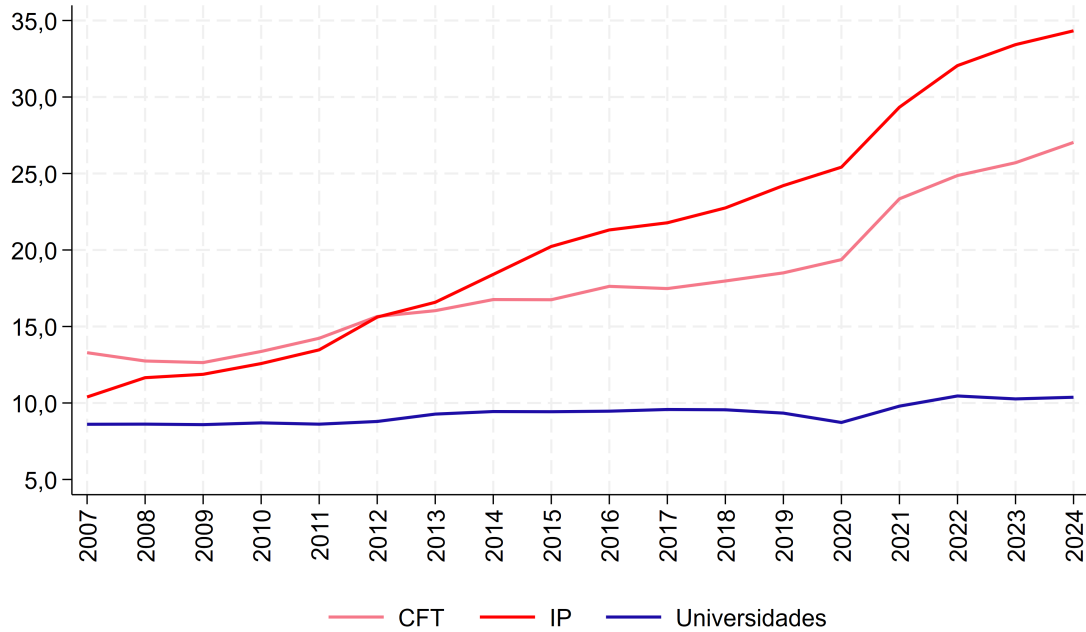
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación Superior

Como se observa en el gráfico anterior, la gratuidad ha aumentado significativamente dentro de los matriculados en las universidades adscritas a este beneficio<sup>4</sup>. Por ejemplo, para estatales y privadas no tradicionales que corresponden a 29 de las 38 Universidades adscritas, la proporción de estudiantes con gratuidad alcanzó un 63 % y 66 % de la matrícula total respectivamente en 2025.

Dentro de ese contexto, la propuesta de limitar la gratuidad considera una restricción etaria para personas de 30 años o más. En el caso de las universidades, este grupo ha aumentado levemente desde 2007, estabilizándose en torno al 10 % del total de matriculados. En contraste, el crecimiento de este grupo etario ha sido considerablemente mayor en Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, como se observa en el siguiente gráfico:

<sup>4</sup>La caída observada en 2020 para las universidades privadas no tradicionales se explica por la incorporación a la gratuidad de la Universidad Bernardo O'Higgins y la Universidad Mayor en ese año. Dado que una baja proporción de sus nuevos matriculados accedió inicialmente al beneficio, el porcentaje de estudiantes con gratuidad respecto del total de matriculados en este grupo de universidades disminuyó transitoriamente.

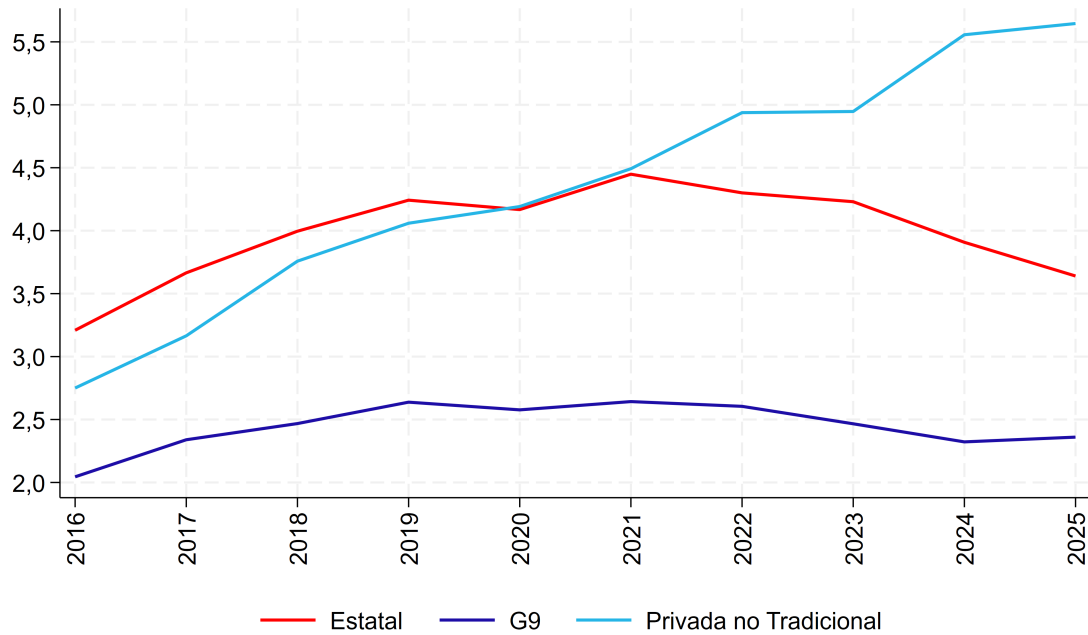
Gráfico N°3: Porcentaje de Matriculados con 30 años o más en Universidades y Educación T. Profesional (2007-2024)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación Superior

Dentro de las Universidades adscritas a gratuidad, este grupo etario representa una proporción menor del total de matriculados con este beneficio. Si bien esto se mantiene, sí se observa una tendencia sostenida al alza en las universidades privadas no tradicionales. En contraste, las universidades estatales y las del G9 han mostrado una tendencia a la baja desde 2022, como se observa en el Gráfico N°4.

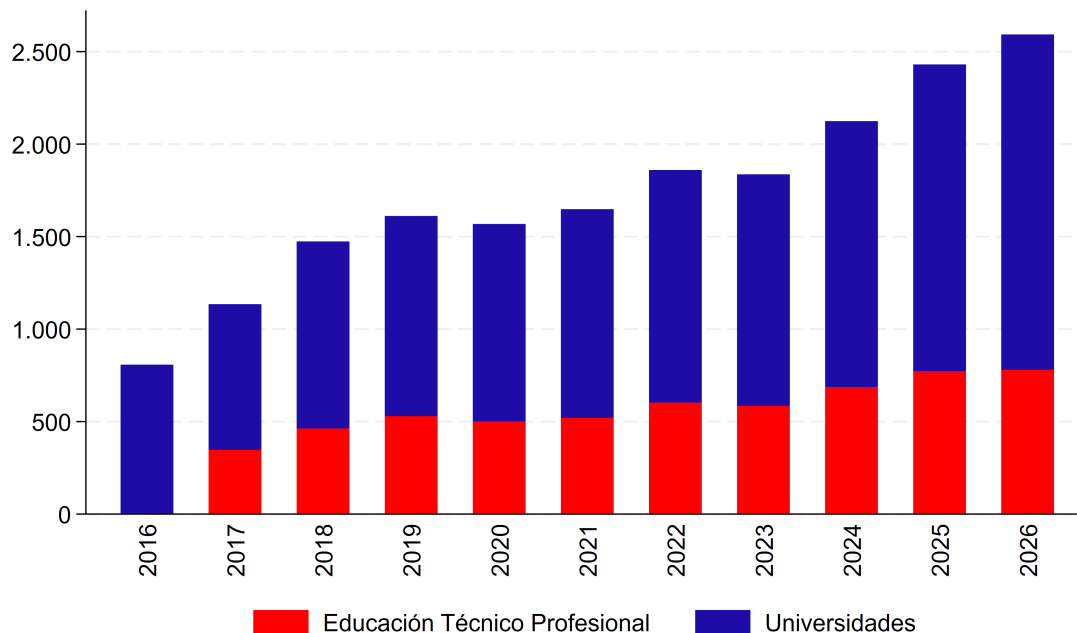
Gráfico N°4: Porcentaje de Matriculados de 30 años o más y con gratuidad respecto del Total de Matriculados con Gratuidad (2016-2025)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación Superior

Como consecuencia de que la gratuidad ha pasado a ser el beneficio de mayor cobertura, el gasto contemplado por el Estado en aportes de gratuidad se ha más que duplicado en términos reales. En específico, aumentando en 2,2 veces entre 2016 y 2026 (tanto para Educación Técnico Profesional como Universidades), considerando los montos estipulados en las respectivas Leyes de Presupuesto de cada año, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N°5: Aportes Estatales por Gratuidad en Educación Superior (LDP) por tipo de Institución (miles de millones de CLP, feb. 2026)



Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto

Dado el contexto descrito, junto con el déficit fiscal efectivo y estructural que ha venido sosteniendo Chile en los últimos años, el nuevo gobierno adoptó la propuesta de la comisión convocada por el Ministro Marcel respecto a establecer un límite etario para el beneficio de gratuidad, medida que se enmarca dentro de una serie de esfuerzos orientados a contener el gasto fiscal. En este escenario, y considerando el aumento real del gasto contemplado en las Leyes de Presupuesto destinados a aportes a universidades por concepto de gratuidad, la siguiente sección presenta un ejercicio contrafactual en base a distintos escenarios. El objetivo es estimar los posibles ahorros bajo distintos escenarios hipotéticos derivados de la implementación de un límite etario para dicho beneficio.

### Ejercicio Contrafactual: Ahorro Estimado bajo restricción etaria aplicada solo a nuevos matriculados de 30 años o más

En esta sección se utilizan los ingresos por concepto de gratuidad de cada una de las 38 Universidades adscritas actualmente al beneficio de gratuidad. Estos montos se obtienen a partir de los estados financieros auditados publicados por la Superintendencia de Educación Superior, específicamente desde la nota de ingresos ordinarios, donde se registran bajo conceptos asociados a gratuidad. Para efectos de este análisis, se utiliza información correspondiente al año 2024, por ser el último año con estados financieros disponibles y porque en dicho año se encuentran representadas la totalidad de las 38 Universidades actualmente adscritas al sistema de gratuidad, constituyendo así la muestra completa de instituciones relevantes.

Dado que la información disponible no permite observar directamente el arancel regulado efectivo ni los costos de matrícula a nivel de cada estudiante, se construye una estimación del ahorro potencial bajo el supuesto de que el costo promedio por estudiante dentro de cada institución es homogéneo. En este contexto, los ingresos por gratuidad se utilizan como una aproximación al total de recursos transferidos por el Estado a cada universidad por este concepto.

Se presenta entonces un ejercicio contrafactual para el año 2024, es decir, qué habría ocurrido si esta medida se hubiese aplicado en la práctica. El ejercicio busca estimar cuánto habría disminuido el gasto en gratuidad en 2024 si todos los nuevos estudiantes 30 años o más no hubiesen sido beneficiarios de este mecanismo de financiamiento. En otras palabras, se mantendrían los beneficios para todos aquellos que actualmente ya optaron y accedieron a este, pero se considera una restricción más acotada y consistente con una implementación hacia adelante de la política propuesta<sup>5</sup>. Se supone que los estudiantes que ya reciben gratuidad mantienen el beneficio, y que la restricción etaria se aplica únicamente a los nuevos matriculados, es decir, a aquellos que ingresan a primer año de aquí en adelante.

Dado que los ingresos por gratuidad reportados por las universidades corresponden al total de estudiantes beneficiarios y no exclusivamente a los de primer año, el ahorro potencial no puede observarse directamente. Por ello, se aproxima utilizando, para cada institución, la proporción de estudiantes de primer año de 30 años o más con beneficio de gratuidad respecto del total de estudiantes con el gratuidad. Esta proporción se aplica a los ingresos por gratuidad de cada universidad, bajo el supuesto de homogeneidad en el costo promedio por estudiante dentro de cada institución. En consecuencia, el ahorro potencial puede estimarse de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$Ahorro_u^{nuevo} = \left( \frac{N_{1er, \geq 30, u}}{N_{G, u}} \right) \times T_u \quad (1)$$

donde  $Ahorro_u^{nuevo}$  corresponde al ahorro estimado en la universidad  $u$  bajo una restricción etaria aplicada únicamente a nuevos matriculados;  $N_{1er, \geq 30, u}$  corresponde al número de estudiantes de primer año, de 30 años o más y con gratuidad en la universidad  $u$ ;  $N_{G, u}$  al total de estudiantes con gratuidad en dicha institución; y  $T_u$  a los ingresos por gratuidad reportados en sus estados financieros.

El ahorro total se obtiene como la suma de los ahorros estimados a nivel de cada universidad. Cabe destacar que esta aproximación supone que los estudiantes de primer año de 30 años o más tienen, en promedio, el mismo costo de financiamiento que el conjunto de estudiantes con gratuidad dentro de cada institución, lo que puede no cumplirse en la práctica debido a diferencias en la composición de carreras y programas.

Lo anterior captura sólo el efecto sobre el flujo de nuevos beneficiarios y no sobre el stock total de estudiantes con gratuidad. El ahorro estimado en este escenario representa una cota inferior del impacto potencial de la medida en el corto plazo, siendo más consistente con una

<sup>5</sup>En oposición a, por ejemplo, un caso extremo altamente improbable donde no solamente aquellos nuevos estudiantes de 30 años o más no acceden al beneficio, sino que también se les quita a los estudiantes que habían accedido a este.

implementación gradual de la política año a año como se observa en la siguiente tabla:

Tabla N°1: Ahorro estimado (miles de millones CLP Febrero 2026) en transferencias de gratuidad a Universidades adscritas – Escenario sin estudiantes de primer año  $\geq$  30 años

Universidad	Ingresos Gratuidad (miles de millones CLP)		% 1er año en			
	Total Alumnos	% Gratuidad	Gratuidad $\geq$ 30 años	Ahorro (miles de millones CLP)	% Ahorro Total	
UCSC	42,4	14.992	71,3 %	3,8 %	1,6	15,6 %
UAutónoma	109,6	29.889	78,8 %	1,3 %	1,4	13,7 %
UST	105,8	26.104	70,4 %	0,9 %	1,0	9,6 %
UDLA	48,8	30.041	39,7 %	1,6 %	0,8	7,7 %
UNAP	17,9	9.514	62,4 %	3,1 %	0,5	5,3 %
UPLA	15,9	6.568	73,6 %	3,1 %	0,5	4,8 %
UCEN	25,8	13.562	46,4 %	1,4 %	0,3	3,4 %
ULagos	31,0	10.373	79,1 %	1,0 %	0,3	3,0 %
USACH	64,1	22.574	56,6 %	0,5 %	0,3	2,9 %
UAHC	10,2	4.182	65,1 %	2,7 %	0,3	2,7 %
UACh	49,6	17.415	62,4 %	0,5 %	0,3	2,4 %
UDA	16,9	7.847	59,8 %	1,4 %	0,2	2,2 %
UTA	31,9	10.306	71,8 %	0,7 %	0,2	2,2 %
UCSH	18,4	5.995	80,6 %	1,2 %	0,2	2,2 %
UBO	22,3	7.092	73,6 %	1,0 %	0,2	2,2 %
UMAG	9,7	4.103	55,1 %	2,2 %	0,2	2,0 %
UAntof	15,0	7.043	45,9 %	1,3 %	0,2	1,8 %
UAH	22,3	7.525	69,0 %	0,7 %	0,2	1,5 %
UChile	92,7	37.198	44,7 %	0,2 %	0,1	1,4 %
UTEM	24,5	7.935	69,6 %	0,5 %	0,1	1,2 %
UCM	43,3	12.696	77,8 %	0,3 %	0,1	1,2 %
UTalca	40,6	11.055	71,4 %	0,3 %	0,1	1,1 %
UFT	24,8	8.809	68,0 %	0,5 %	0,1	1,1 %
UTFSM	48,1	21.092	49,0 %	0,2 %	0,1	1,0 %
UBB	27,9	10.998	69,0 %	0,4 %	0,1	1,0 %
UOH	23,7	7.471	73,1 %	0,4 %	0,1	1,0 %
UCT	33,3	11.154	72,8 %	0,3 %	0,1	1,0 %
UV	40,6	14.791	65,0 %	0,2 %	0,1	0,9 %
PUC	55,9	32.845	29,1 %	0,1 %	0,1	0,7 %
UdeC	71,0	25.797	58,6 %	0,1 %	0,1	0,6 %
UFRO	29,2	11.256	62,1 %	0,2 %	0,1	0,5 %
ULS	17,4	7.465	61,6 %	0,3 %	0,1	0,5 %
UMCE	7,5	3.863	55,0 %	0,6 %	0,0	0,4 %
UCN	26,0	11.138	49,5 %	0,1 %	0,0	0,3 %
UMayor	8,8	22.161	48,2 %	0,4 %	0,0	0,3 %
UAysén	1,6	662	72,1 %	1,3 %	0,0	0,2 %
UDP	2,2	17.280	59,8 %	0,2 %	0,0	0,0 %
PUCV	1,6	17.243	59,1 %	0,2 %	0,0	0,0 %
<b>Total</b>	<b>1.278,34</b>	<b>528.034</b>			<b>10,28</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación Superior

La tabla anterior muestra un ahorro total de \$10,28 miles de millones. Para dimensionar la magnitud de estos resultados, el ahorro estimado puede ser comparado con distintas referencias presupuestarias. En particular, este equivale aproximadamente a un 0,06 % del presupuesto total del Ministerio de Educación contemplado en la Ley de Presupuestos de 2024. Al restringir la comparación al gasto de la Subsecretaría de Educación Superior, el ahorro representa cerca de un 0,29 % del total. Finalmente, si se considera únicamente el ítem de transferencias a universidades asociado al financiamiento de gratuidad, el ahorro estimado alcanza aproximadamente un 0,72 % de dichos recursos.

Por otro lado, el grueso del ahorro se concentra en universidades privadas no tradicionales, que, en conjunto, equivalen a un 44,4 % de este. Mientras que el restante 55,6 % se distribuye entre las 18 universidades estatales y las del G9.

Esta concentración sugiere que la presencia de estudiantes de 30 años o más en el sistema de gratuidad, no es homogénea entre instituciones, sino que responde a diferencias en la composición de la oferta académica, el tipo de programas impartidos y los puntajes de acceso exigidos. En particular, estas universidades tienden a concentrar una mayor proporción de estudiantes no tradicionales, incluyendo aquellos que han estado fuera del sistema educativo por períodos prolongados o que enfrentan mayores restricciones para acceder a programas más selectivos.

En este contexto, es plausible que estos estudiantes presenten, en promedio, menores niveles de preparación académica formal reciente, lo que puede limitar su acceso a instituciones con mayores exigencias de admisión. Dado que este grupo también se concentra en los primeros deciles de ingreso, puede existir un patrón donde la participación en el sistema de gratuidad de estudiantes de 30 años o más se encuentra condicionada por factores socioeconómicos, como características de la oferta institucional y en consecuencia las exigencias del proceso de admisión.

El resultado es en gran medida esperable. Si bien en términos absolutos el ahorro —del orden de \$10 mil millones de pesos— es una cifra relevante, en términos relativos a otras partidas presupuestarias resulta muy acotado. Esto se explica porque la proporción de alumnos de 30 años o más dentro de los beneficiarios es muy menor, por lo que excluir a este grupo y restringido sólo a primer año, genera un impacto limitado en el gasto total si se considera solo a universidades.

En términos del ahorro esperado en régimen —esto es, una vez completada la implementación gradual de la propuesta, manteniendo el beneficio para los actuales beneficiarios y excluyendo del acceso a la gratuidad a los nuevos estudiantes de 30 años o más—, el sistema converge gradualmente hacia una nueva composición a medida que los beneficiarios actuales de este grupo etario egresan. Bajo este escenario, el ejercicio corresponde al mismo realizado anteriormente, pero considerando a todos los estudiantes de 30 años o más con gratuidad, y no solo a los de primer año.

Bajo este escenario, en el que la política pública se encuentra plenamente implementada, el ahorro estimado para 2024, bajo un escenario en régimen, habría alcanzado aproximadamente \$50,98 miles de millones como muestra la Tabla N°2. Es decir, cerca de cinco veces el ahorro estimado en el ejercicio anterior que considera únicamente a los nuevos estudiantes de primer año.

Tabla N°2: Ahorro estimado en régimen bajo restricción etaria para estudiantes de 30 años o más (simulado para 2024; miles de millones de CLP de febrero de 2026)

Universidad	Ingresos Gratuidad (miles de millones de CLP)	% >= 30 en gratuidad	Ahorro (miles de millones de CLP)	% Ahorro Total
UAutónoma	109,6	6,5 %	7,1	14,0 %
UST	105,8	5,9 %	6,3	12,3 %
UDLA	48,8	10,0 %	4,9	9,6 %
UNAP	17,9	24,8 %	4,4	8,7 %
UCSC	42,4	8,6 %	3,6	7,2 %
ULagos	31,0	6,3 %	1,9	3,8 %
UTA	31,9	6,0 %	1,9	3,8 %
USACH	64,1	2,4 %	1,5	3,0 %
UAHC	10,2	13,8 %	1,4	2,7 %
UPLA	15,9	8,0 %	1,3	2,5 %
UTFSM	48,1	2,4 %	1,2	2,3 %
UDA	16,9	6,8 %	1,1	2,3 %
UBO	22,3	5,0 %	1,1	2,2 %
UCSH	18,4	5,4 %	1,0	1,9 %
UCEN	25,8	3,8 %	1,0	1,9 %
UFT	24,8	3,8 %	0,9	1,8 %
UChile	92,7	1,0 %	0,9	1,8 %
UCM	43,3	2,0 %	0,9	1,7 %
UACH	49,6	1,7 %	0,9	1,7 %
UMAG	9,7	7,6 %	0,7	1,4 %
UAH	22,3	3,2 %	0,7	1,4 %
UTEM	24,5	2,7 %	0,7	1,3 %
UdeC	71,0	0,8 %	0,6	1,2 %
UV	40,6	1,4 %	0,6	1,1 %
UAntof	15,0	3,6 %	0,5	1,0 %
PUC	55,9	0,9 %	0,5	1,0 %
UCT	33,3	1,5 %	0,5	1,0 %
UOH	23,7	1,9 %	0,5	0,9 %
UBB	27,9	1,3 %	0,4	0,7 %
UTalca	40,6	0,9 %	0,3	0,7 %
ULS	17,4	2,0 %	0,3	0,7 %
UFRO	29,2	1,1 %	0,3	0,6 %
UMCE	7,5	4,1 %	0,3	0,6 %
UCN	26,0	0,8 %	0,2	0,4 %
UMayor	8,8	2,0 %	0,2	0,3 %
UAysén	1,6	7,1 %	0,1	0,2 %
UDP	2,2	1,6 %	0,0	0,1 %
PUCV	1,6	1,5 %	0,0	0,0 %
<b>Total</b>	<b>1.278,34</b>	<b>4,03 %</b>	<b>50,98</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Educación Superior

Para poner nuevamente en perspectiva respecto a gastos presupuestados en las Leyes de Presupuesto, usando 2024 esto equivale aproximadamente a un 0,30 % del presupuesto total del Ministerio de Educación. Comparando con el gasto de la Subsecretaría de Educación Superior, el ahorro representa cerca de un 1,46 % del total. Finalmente, si se considera únicamente el ítem de transferencias a universidades asociado al financiamiento de gratuidad, el ahorro estimado alcanza aproximadamente un 3,55 % de dichos recursos.

## Conclusión

Los ejercicios presentados sugieren que, de haberse implementado en 2024 un límite etario de 30 años para acceder a la gratuidad en Universidades, se habrían generado ahorros fiscales, aunque de magnitud acotada en relación con el tamaño total del gasto en educación superior. Bajo un escenario, en que se excluye a todos los nuevos estudiantes de 30 años o más de optar al beneficio de gratuidad, el ahorro habría ascendido a cerca de \$10 mil millones (\$50 mil millones si se considera la política implementada de forma total) para 2024.

Si bien la medida podría haber contribuido en el margen a contener el gasto, su impacto presupuestario es limitado frente a otras grandes partidas del sistema presupuestario, en especial las relacionadas a pensiones, salud y el sistema educacional como un todo. A esto se suma que en los ejercicios anteriores se asume que, al restringir el acceso a la gratuidad universitaria para nuevos matriculados de este tramo etario, el Estado simplemente se ahorra ese dinero. Sin embargo, la propuesta original indica explícitamente que no se considera pertinente establecer un límite de edad para el acceso a la gratuidad en carreras técnicas. Es razonable prever que una parte importante de esta demanda de mayores de 30 años migrará hacia los CFT e IP buscando la gratuidad allí. Por lo tanto, el “ahorro” en Universidades se traduciría parcialmente en un aumento del gasto en el sector técnico profesional, reduciendo aún más el ahorro fiscal derivado de esta medida y en un caso extremo de sustitución de matrícula entre Universidades y Educación Técnico Profesional, no puede descartarse que exista un ahorro neto negativo.

Por otro lado, sus efectos distributivos y de acceso pueden ser también relevantes, en la medida en que afectaría a estudiantes no tradicionales. Como muestran los gráficos presentados, los beneficiarios de 30 años o más se encuentran más concentrados en un conjunto acotado de instituciones —principalmente universidades privadas no tradicionales—, lo que implica que la medida tendría efectos heterogéneos tanto a nivel institucional como en los perfiles de estudiantes afectados.

Más aún, en un contexto como el chileno, donde persiste un alto retorno a la educación superior, restringir el acceso a este grupo puede tener costos relevantes. De acuerdo con la OECD, los trabajadores con educación terciaria en Chile ganan en promedio más del doble que aquellos con educación media (alrededor de un 112 % más), una brecha que supera ampliamente el promedio de los miembros (54 %)<sup>6</sup>. Esto sugiere que la educación superior sigue siendo un mecanismo clave de acumulación de capital humano y movilidad social, por lo que limitar su acceso podría

<sup>6</sup>Ver OECD (2025), *Panorama de la Educación: Chile*.

implicar pérdidas de bienestar que exceden el ahorro fiscal estimado.

En este contexto, es importante notar que una eventual restricción del beneficio de gratuidad para este grupo etario no implica necesariamente la ausencia de alternativas de financiamiento para acceder a la educación superior. Si bien en la actualidad no existe en Chile un sistema plenamente consolidado de crédito contingente al ingreso, instrumentos como el CAE incorporan elementos en esa dirección (por ejemplo, al permitir postergar pagos en períodos de bajos ingresos, aunque este mecanismo no es automático y requiere solicitud y renovación periódica), y la implementación de esquemas de este tipo podrían, en principio, permitir mantener el acceso al mismo tiempo que introducen un grado de corresponsabilidad en la decisión de estudiar.

Desde una perspectiva más general, la discusión sobre este tipo de medidas también abre espacio para considerar una eventual evolución del sistema de financiamiento, en la cual el beneficio de gratuidad se encuentre más focalizado, mientras que una mayor proporción del financiamiento se canalice a través de mecanismos contingentes al ingreso. Este tipo de diseño permitiría compatibilizar el acceso con una mejor alineación de incentivos, reservando la gratuidad para áreas donde existen mayores retornos sociales o externalidades positivas (como, por ejemplo, las pedagogías).

En este sentido, los esquemas de financiamiento completamente subsidiados, como la gratuidad, pueden generar, en el margen, problemas de asignación de recursos, al reducir la internalización de los costos asociados a decisiones como la deserción o la elección de programas con menor retorno esperado. Asimismo, desde el lado de las instituciones, la existencia de ingresos asociados al financiamiento vía gratuidad podría introducir incentivos a ajustar sus procesos formativos con el objetivo de asegurar la retención y titulación de los estudiantes, lo que en ciertos casos podría tensionar los estándares académicos. A lo anterior, se suma el problema financiero que actualmente presentan las universidades adscritas, debido a que los aranceles regulados no alcanzan a cubrir el costo por alumno. Por último, es muy probable que también exista un problema de competencia entre universidades adscritas y no adscritas a la gratuidad. Dado los aportes basales que reciben las primeras, las universidades no adscritas (todas privadas no tradicionales) quedan en una situación de desventaja frente a aquellas adscritas. Si bien estos efectos no son necesariamente generalizados, constituyen un elemento relevante a considerar en la evaluación integral de la política.

En definitiva, los resultados sugieren que esta medida constituye un ajuste de alcance acotado desde el punto de vista fiscal, pero con implicancias potencialmente relevantes en términos de equidad, acceso y eficiencia. En este sentido, el debate de política pública no debiera centrarse únicamente en el ahorro que genera la medida, sino también en sus efectos sobre las oportunidades de formación a lo largo del ciclo de vida, en la asignación de recursos dentro del sistema de educación superior y en el diseño de los instrumentos de financiamiento. En particular, resulta relevante considerar cómo distintas combinaciones entre gratuidad y mecanismos contingentes al ingreso pueden afectar los incentivos de estudiantes e instituciones, así como el rol que cumple la educación superior como mecanismo de movilidad social en Chile.

# MODIFICACIONES LEGALES RELEVANTES

abril 2026



## MODIFICACIONES LEGALES ABRIL

---

A continuación, reproducimos los informes elaborados por el estudio jurídico Fontaine & Cia. relativos a las últimas modificaciones legales, que pueden tener impactos financieros en las empresas.

### ÁREA INMOBILIARIA – Alerta Inmobiliaria: Nuevo sistema registral y notarial ya entró en vigencia

*Informe preparado por Montserrat Valverde y Paulina Ramos*

Ya es un hecho, la Ley 21.772 que Modifica el Sistema Registral y Notarial en sus Aspectos Orgánicos y Funcionales acaba de entrar en vigencia el pasado 2 de abril. Ello porque ya pasaron los 6 meses establecidos en la misma desde la fecha de su publicación. Sin embargo, hay ciertos cambios que requieren la dictación de un reglamento, para lo cual la ley estableció el plazo de un año para su dictación y seis meses para su entrada en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial.

Entre las materias que requieren del referido Reglamento están la implementación de repositorios digitales por parte de los notarios, conservadores y fiscales judiciales, relacionado con la implementación de canales digitales que se deben dirigir a todo público. Para ello, notarios, conservadores y fiscales judiciales deberán contar con páginas web en las que se pueda acceder a un repositorio que contengan información actualizada y pública de sus actuaciones, lo que obligará al estricto cumplimiento de ellas. Ello afecta por ejemplo, al sistema de supervigilancia de los notarios y conservadores, que actualmente ejercen los denominados Ministros Visitadores, pues dicha función se traslada a los Fiscales Judiciales de las Cortes de Apelaciones, quienes realizarán la labor de control y fiscalización trimestral a los oficios a su cargo, elaborarán informes de supervisión, recibirán los reclamos de los usuarios y recabarán información respecto de los presentados al SERNAC, junto con realizar encuestas de satisfacción, para lo cual se requerirá tener habilitados los repositorios digitales antes indicados.

Los invitamos a revisar nuestro Temas Legales Inmobiliarios, publicado en octubre de 2025, donde se describen los aspectos más relevantes de esta nueva Ley. A los puntos ahí destacados, agregamos, por su sentido práctico y que ya entró en vigencia, la nueva regulación respecto a materias como el levantamiento de actas notariales que den cuenta de hechos que presencien los notarios y el otorgamiento de instrucciones notariales, ambas instituciones de uso extendido en la práctica, pero que carecían de regulación a nivel legal. Todo lo anterior, con la finalidad de buscar mayor eficiencia y control en la gestión notarial y registral de nuestro país.

Infórmate del contenido de la Ley [aquí](#).

## ÁREA DERECHO DE AGUAS – Alerta Derecho de Aguas: En 12 meses vence el plazo para evitar la caducidad

*Informe preparado por Felipe Hargous*

No se confíe: el plazo final e impostergable para regularizar sus derechos de aprovechamiento de aguas vence el 6 de abril de 2027.

Aunque parece una fecha lejana, los procesos administrativos y técnicos en Chile pueden extenderse por meses. El tiempo para actuar es ahora. Esta prórroga marca el fin definitivo de las normas transitorias del Código de Aguas. Una vez cerrado este ciclo, no habrá marcha atrás para los usos históricos.

### **La cuenta regresiva: Lo que debe saber**

**Fecha Límite General:** El 6 de abril de 2027 es el último día para regularizar usos consuetudinarios e inscribir sus derechos ante el Conservador de Bienes Raíces (CBR) y el Catastro Público de Aguas (CPA) de la DGA.

**Perfeccionamiento Crítico:** Si su título está incompleto, debe tramitar el perfeccionamiento ante la DGA. Este paso es indispensable y debe gestionarse en paralelo a la regularización para garantizar la validez del derecho.

**Situaciones Especiales:** Existen tratos diferenciados para pequeños productores (INDAP), comunidades indígenas y servicios sanitarios rurales, pero la gestión activa sigue siendo obligatoria.

### **Las consecuencias de la inacción**

Ignorar estos plazos no solo es un riesgo administrativo, es una amenaza directa a su patrimonio:

**Caducidad Automática:** La falta de inscripción en el CBR puede provocar la pérdida total y definitiva de su derecho de agua.

**Multas Severas:** El no registro en el CPA de la DGA conlleva sanciones económicas considerables.

**Inseguridad Jurídica:** Sin la inscripción actualizada, su derecho pierde valor comercial y legal para ventas, sucesiones o créditos.

**Recomendación experta:** Si sus derechos fueron adquiridos antes de la reforma de abril de 2022 o si utiliza aguas por uso histórico (“consuetudinario”), un año pasa volando. Iniciar el trámite hoy es la única forma de blindar su recurso hídrico ante sanciones graves.

Evite sorpresas de último minuto, consulte ahora para un diagnóstico legal de su situación.

## **ÁREA DERECHO DE AGUAS – Desalinización: una materia pendiente que por fin ve la luz...**

*Informe preparado por Felipe Hargous*

El Congreso Nacional aprobó con fecha 25 de marzo de 2026, el proyecto de ley que establece la primera Estrategia Nacional de Desalinización y define el marco jurídico para el uso del agua de mar, tras más de ocho años de tramitación. La nueva ley tiene por objetivo subsanar la falta de regulación específica que existe respecto del agua desalada y genera la certidumbre jurídica necesaria para las comunidades, desde un punto de vista de política pública, sobre el futuro del agua resultante de la industria de la desalación en el país.

Aquí destacamos sus principales aspectos:

1. Establece que las aguas resultantes del proceso de desalinización constituyen bienes nacionales de uso público.
2. Crea una Estrategia Nacional de Desalinización, con la finalidad de establecer las orientaciones y prioridades en el uso del agua de mar y la instalación de plantas desalinizadoras.
3. Establece la prevalencia del uso de las aguas desaladas para el consumo humano, doméstico, el saneamiento y la mantención de un caudal ecológico en los acuíferos en la legislación sectorial relativa a las concesiones marinas.
4. Dispone que los proyectos sobre instalación de plantas desalinizadoras deberán someterse siempre al sistema de evaluación ambiental SEIA.
5. Radica en la DGA la tramitación de permisos y fiscalización del sector.
6. Establece un plazo de 30 años para las concesiones, renovable por una sola vez (30+30), manteniendo un derecho preferente para el titular de la concesión actual.

Con este importante avance legislativo en materia de aguas, el país podrá respirar con un poco más de tranquilidad en un contexto climático de sequía extrema.

## **ÁREA TRIBUTARIA – Reformas tributarias en el proyecto de reconstrucción nacional**

*Informe preparado por Hernán Fontaine y Ana María Severin*

El día 22 de abril ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de Reconstrucción Nacional, que fue anunciado el 16 de abril recién pasado por el Presidente de la República por cadena nacional.

A continuación, les informamos preliminarmente acerca de las reformas tributarias que propone el Proyecto de Ley, las que estaremos analizando una vez que comience su tramitación y

se conozcan más detalles sobre su implementación, además de las variaciones que puede sufrir durante la discusión parlamentaria.

#### **Impuesto de primera categoría:**

1. La tasa de impuesto de Primera Categoría aplicable a las grandes y medianas empresas bajará gradualmente de 27 % a 23 % (25.5 % para el año comercial 2027; 24 % para el año comercial 2028 y 23 % para el año comercial 2029).
2. Se propone una integración total del sistema tributario a implementarse de forma gradual, a efectos que los créditos generados a partir del año tributario 2030, no estarán sujetos a restitución, de modo que los contribuyentes finales puedan aprovechar el 100 % del crédito del impuesto de 1ª Categoría, emparentando el tema respecto de los inversionistas extranjeros que puede obtener actualmente un crédito del 100 % y los nacionales el 65 % del mismo. Lo anterior significaría de llevar el registro de los créditos con obligación de restitución hasta su total término en orden cronológico.
3. En el caso de las Pymes, se rebaja igualmente la tasa de Impuesto de Primera Categoría desde el 25 % hasta alcanzar el 23 % a contar del 1 de enero de 2029, manteniéndose el régimen de reducción transitoria establecido en la Ley 21.755 (12,5 % entre años comerciales 2026 y 2027 y 15 % en 2028).

#### **Fomento al empleo formal y apoyo directo a las pymes**

4. Se establece un crédito tributario como medida para incentivar el empleo formal. El beneficio aplica a remuneraciones entre 7,8 UTM (aprox. \$545.000) y 12 UTM (aprox. \$838.000). El crédito será equivalente a un 15 % para remuneraciones de 7,8 UTM y disminuirá progresivamente hasta llegar a un 0 % de crédito para las remuneraciones que superen las 12 UTM y permite reducir el pago mensual de IVA y PPM.

#### **Suspensión del IVA a las viviendas y departamentos**

5. Se suspende el pago por el IVA en la venta de viviendas nuevas que cuenten con recepción parcial o definitiva al momento de la publicación de la ley. Este beneficio será por 12 meses contados desde el mes subsiguiente al de la publicación de la ley con el objeto de incentivar la venta del stock de viviendas y departamentos, cifra que se estima cercana a las 100.000 unidades. Se ha señalado que alcanzaría a un 4 % de menor precio aproximadamente.

A efectos de no congelar el mercado actual, se estará contemplando una norma especial que permitirá solicitar la devolución respecto de aquellas compraventas que se efectúen entre la fecha de ingreso del proyecto y su publicación, sujeto al cumplimiento de los requisitos legales.

#### **Impuesto donaciones**

6. Se plantea una rebaja por una sola vez al impuesto a las donaciones, respecto de donaciones que se efectúen dentro del plazo de 12 meses señalado en el proyecto, lo que permitiría una rebaja la tasa actual en un 50 %, pero se mantendría el crédito por el 100 % del impuesto determinado, con cargo al impuesto de herencia futura. Por otra parte, se elimina el trámite judicial de insinuación, lo que demora actualmente aproximadamente ocho meses.

### **Regularización de dineros en el extranjero**

7. Con el propósito de aumentar la recaudación, se establece la posibilidad de declarar bienes o rentas que estén en el extranjero por 12 meses, lo que quedará afecto a un impuesto de 10 % sobre el valor de los bienes o rentas declaradas. Asimismo, se reduce esta tasa al 7 % a quienes repatrien efectivamente bienes e inviertan en Chile dentro de los tres primeros años desde la publicación de la ley.

### **Impuesto a las ganancias de capital**

8. Se establece que las ganancias de capital de valores bursátiles estarían exentas de impuesto, tal como era hace algunos años. Actualmente la utilidad obtenida está gravada con un 10 %.

### **Impuesto territorial**

9. Liberar de impuesto territorial a la vivienda principal que sea la residencia habitual de las personas naturales mayores de 65 años.

### **Invariabilidad tributaria a los inversionistas**

10. Se plantea establecer un régimen de invariabilidad tributaria para proyectos de inversión a largo plazo, de montos superiores a US\$ 50 millones, en donde se garantizan las condiciones vigentes al momento de la inversión por un plazo de 25 años. Esto aplicaría tanto para inversiones extranjeras y chilenas con el propósito de entregar certeza tributaria a los inversionistas.

## **ÁREA LABORAL – Nuevo Enfoque Laboral de la Dirección del Trabajo**

*Informe preparado por Diego Marín, Rodrigo Palacios e Isidora Esteyes*

### **LOS REQUISITOS LEGALES QUE PERMITEN LA EXCLUSIÓN DE LA LIMITACIÓN DE JORNADA**

Con fecha 16 de abril de 2026, la Dirección del Trabajo publicó el Dictamen N°252/20 que reconsidera el Dictamen ORD. N°84/04 de 2024, aclarando y corrigiendo los criterios que permiten la exclusión de la limitación de la jornada ordinaria de trabajo, según lo dispone el inciso segundo del artículo 22 del Código del Trabajo. :contentReference[oaicite:0]index=0

## ¿Por qué es importante?

Porque los trabajadores sujetos al art. 22 inciso 2° del CT, no deben registrar asistencia y no tienen derecho al pago de horas extraordinarias.

Por lo tanto, siendo un tema casuístico definir a que trabajadores se les puede aplicar la exclusión de la limitación de jornada, es relevante considerar lo siguiente:

1. La Ley 21.645 (Ley 40 horas y modificación del Inciso 2° del Art 22), sólo eliminó algunas hipótesis de exclusión de limitación de jornada (las geográficas), pero no modificó el estándar sustantivo de la fiscalización superior inmediata ni la incidencia de los mecanismos de control tecnológico en la procedencia de la exclusión de jornada. Lo que sí cambia, con esta nueva interpretación de la Dirección del Trabajo.
2. La exclusión de la jornada laboral se funda en la naturaleza de las funciones y el grado de autonomía efectiva con que se ejecutan, no basta la denominación del cargo.
3. La Dirección del trabajo sostiene que la “subordinación y dependencia” como elemento esencial del contrato de trabajo, no debe confundirse con “fiscalización superior inmediata”. Un trabajador puede encontrarse sujeto a un vínculo de subordinación y dependencia con su Empleador, y a la vez quedar excluido de limitación de jornada, si la naturaleza de las funciones NO conlleva un control directo y funcional sobre la forma y oportunidad en que se desarrollan las laborales.

Este es un punto clave que se deberá identificar caso a caso para diferenciar esta relación de género a especie, y la procedencia de la exclusión de la limitación de la jornada.

4. Será clave determinar si los mecanismos de registro, herramientas tecnológicas, sistemas de reporte o trazabilidad a los que se encuentren sujetos los trabajadores, implican en la práctica un control directo, funcional y efectivamente ejercido sobre la forma y oportunidad en que se desarrollen las labores. De no ser así, y si en realidad solo se entregan resultados esporádicos de las gestiones, no podrá entenderse como un indicio suficiente de que el trabajador debería encontrarse sujeto a jornada de trabajo.

En consecuencia, un trabajador no podrá encontrarse excluido de limitación de jornada si está sujeto a fiscalización superior inmediata por la naturaleza de sus funciones, y a mecanismos de control, que se ejercen por el Empleador de manera directa y funcional sobre la forma y oportunidad en que se ejecutan las labores.

Por lo tanto, lo que se debe evaluar es la modalidad concreta en que se ejerce la supervisión sobre el trabajo realizado, entre algunos aspectos podemos mencionar:

- a) Si el trabajador organiza autónomamente su tiempo y modalidad de trabajo.
- b) Si su labor se evalúa por resultados o por cumplimiento de horario.
- c) Si existe un superior que supervise directamente la forma y oportunidad de ejecución de sus tareas.

- d) Si la naturaleza del cargo implica representación del empleador o toma de decisiones autónomas.
- e) Si los mecanismos de control existentes inciden sobre la ejecución del trabajo o sobre sus resultados.

### **LA LEY 40 HORAS Y LA REDUCCIÓN DE LA JORNADA ORDINARIA**

Con fecha 16 de abril de 2026 la Dirección del Trabajo publicó el Dictamen 253/21, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley N°21.755 viene en precisar el sentido y alcance de la expresión “en forma proporcional” que señala la Ley 40 horas (21.561) para implementar la reducción de la jornada ordinaria de trabajo.

1. La reducción de la jornada ordinaria de trabajo puede realizarse de común acuerdo entre Empleador y Organización Sindical y/o directamente con cada trabajador, de manera libre mientras se cumpla que la disminución horaria se realice al principio o al final de la jornada.
2. El legislador no ha definido requisitos específicos de acreditación de la falta de acuerdo en una etapa de negociación previa o del agotamiento de instancias similares para la implementación unilateral supletoria de la disminución de la jornada por el Empleador, por lo que la Administración no lo puede incorporar como exigencia adicional. Sin perjuicio de lo anterior, será carga del Empleador acreditar mediante antecedentes razonables y medios idóneos, que hubo instancias reales de interacción previa, sin acuerdo formal exitoso.
3. A falta de acuerdo en la forma de disminución de la jornada, se establece una norma de carácter supletorio que puede ser aplicada unilateralmente por el Empleador, y que se debe realizar de manera proporcional al término de la jornada:
  - a) Jornada distribuida en 5 días: Se reduce una hora completa, en 3 días de la semana. Por lo tanto, como ya se redujo una hora en un día de la semana tras la reducción a 44 horas semanales, se debe reducir una hora en 2 días de la semana (para cumplir la norma indicada precedentemente).
  - b) Jornada distribuida en 6 días: Se reducen 50 minutos en 3 días de la semana, y 30 minutos en otro día. Por lo tanto, como ya se redujo una hora en un día de la semana tras la reducción a 44 horas semanales debe disminuirse 50 minutos en dos días distintos y la fracción de veinte minutos en un tercer día (para cumplir la norma indicada precedentemente).
4. Para el caso en que hubo acuerdo en la etapa anterior pero no existió acuerdo expreso en el presente hito, dicho acuerdo agota y circunscribe sus efectos respecto de esa etapa específica, sin que pueda extenderse a la presente etapa de transición, salvo lo que se pueda interpretar de la redacción del propio de acuerdo.

Por consiguiente, si no hay acuerdo en la segunda etapa de disminución, se debe aplicar la regla supletoria, con independencia del acuerdo anterior.

5. Se mantiene la regla de que resulta ilícito fraccionar o acumular la reducción de jornada en una forma distinta a la que la Ley ha fijado, cuando no ha existido acuerdo entre las partes.

# BOOK REVIEW

De cero a uno. Cómo inventar el futuro



abril 2026

## “De cero a uno. Cómo inventar el futuro”

---

Ángel Soto

*Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de los Andes – Chile*

De Cero a Uno es un “Manifiesto del Líder para Inventar el Futuro”. En un entorno empresarial saturado de términos como “disrupción”, “agilidad” y “globalización”, Peter Thiel –cofundador de PayPal y Palantir, e inversor inicial en gigantes como Facebook y SpaceX– nos ofrece una perspectiva radicalmente distinta y necesaria. De Cero a Uno no es un manual de instrucciones con fórmulas mágicas; es un ejercicio de pensamiento crítico que desafía los dogmas más sagrados del management moderno.

Para un ejecutivo de hoy, la pregunta central del libro no es cómo competir mejor, sino: «¿Qué valiosa compañía no está desarrollando nadie?».

Thiel establece una distinción fundamental que todo líder estratégico debe comprender: la diferencia entre el progreso horizontal y el vertical. El progreso horizontal (ir de 1 a  $n$ ) es la globalización: tomar algo que ya funciona en un lugar y hacerlo funcionar en todas partes. Es copiar. Por el contrario, el progreso vertical (ir de 0 a 1) es la tecnología: hacer algo que nadie ha hecho antes.

La advertencia para los ejecutivos es clara: si simplemente estás copiando a los líderes actuales o haciendo mejoras incrementales, no has aprendido nada de ellos. En un mundo de recursos finitos y competencia feroz, la globalización sin tecnología es insostenible. La verdadera innovación es única y ocurre una sola vez; no habrá otro Bill Gates que cree un sistema operativo ni otro Mark Zuckerberg que cree una red social.

Uno de los puntos más provocadores del libro es la afirmación de que el capitalismo y la competencia son conceptos opuestos. Mientras que la teoría económica clásica mitifica la competencia perfecta, Thiel argumenta que bajo una competencia perfecta todos los beneficios se erradican entre sí.

Para Thiel, “el monopolio es la condición de todo negocio de éxito”. No se refiere a monopolios ilegales o favores gubernamentales, sino a “monopolios creativos”: empresas que son tan buenas en lo que hacen que ninguna otra puede ofrecer un sustituto cercano.

- Las empresas felices son diferentes: Cada una gana un monopolio resolviendo un problema único.
- Las empresas fracasadas son iguales: Todas fracasaron porque no pudieron escapar de la competencia.

El ejecutivo debe preguntarse si su empresa está atrapada en una lucha por sobrevivir en un mercado indiferenciado o si posee una tecnología propia, efectos de red, economías de escala o una marca poderosa que le permita generar flujos de caja sostenibles a largo plazo.

Thiel analiza por qué estamos tan obsesionados con la competencia. Según él, es una ideología que impregna nuestro sistema educativo y profesional, empujando a los estudiantes y ejecutivos más brillantes hacia rivalidades feroces por puestos y premios que a menudo acaban con sus sueños originales.

Relata su propia experiencia personal: perder un puesto en la Corte Suprema fue, en retrospectiva, una liberación que le permitió crear PayPal en lugar de pasar su carrera redactando contratos para otros. La lección para el liderazgo es vital: la competencia a menudo nos hace perder de vista lo que realmente importa para centrarnos obsesivamente en nuestros rivales. En los negocios, si no puedes vencer a un rival, a veces es mejor fusionarse y enfocarse en la creación de valor.

Otro pilar del libro es la necesidad de recuperar un “optimismo definido”. En las últimas décadas, el mundo occidental ha caído en un “optimismo indefinido”: la idea de que el futuro será mejor, pero sin saber exactamente cómo, lo que lleva a la falta de planes concretos y a la acumulación de efectivo sin inversión real.

Thiel pone a Steve Jobs y a Apple como ejemplos máximos de planificación definida. Jobs no escuchaba a grupos de enfoque ni copiaba el éxito ajeno; él diseñó y ejecutó planes plurianuales para crear productos que cambiaron el mundo. Para una startup o una unidad de negocio, tener un mal plan es mejor que no tener ningún plan. La durabilidad de un negocio depende de pensar críticamente sobre su futuro a diez años vista, no solo en los resultados trimestrales.

Para los ejecutivos encargados del desarrollo de nuevos negocios, Thiel ofrece una hoja de ruta táctica:

1. Dominar un nicho pequeño: Es mucho más fácil dominar un mercado pequeño que uno grande. Facebook empezó solo con estudiantes de Harvard; Amazon empezó solo con libros.
2. Escalar gradualmente: Una vez dominado un nicho, hay que expandirse a mercados adyacentes.
3. Evitar la “disrupción”: Thiel aconseja evitar este término si implica obsesionarse con destruir a los competidores establecidos. Si tu empresa se define por su oposición a otra, no es completamente nueva y probablemente no llegará a ser un monopolio.
4. Ser el último en mover ficha: A diferencia del mito de la “ventaja del primer movimiento”, Thiel sostiene que es mejor ser el “último gran desarrollo” en un mercado y disfrutar de décadas de beneficios monopolísticos.

Finalmente, el libro nos invita a buscar “secretos”: verdades importantes que muy pocas personas conocen o con las que muy pocos están de acuerdo. Las mejores compañías se fundan sobre estos secretos, sobre problemas difíciles pero solucionables que nadie más está viendo. El incrementalismo —dar pequeños pasos aceptados por todos— es el camino hacia la mediocridad.

¿Por qué leer este libro? De Cero a Uno es una llamada a la acción para que los líderes dejen de ser “billetes de lotería” a merced del azar y recuperen el control sobre el futuro. Es un recordatorio de que la brillantez escasea, pero el coraje escasea todavía más que el genio.

Si usted es un ejecutivo que siente que su organización está atrapada en la inercia de la competencia incremental, este libro le proporcionará el marco mental para cuestionar las ideas recibidas y repensar su negocio desde cero. En un mundo donde la tecnología es el único camino para escapar de la muerte térmica que representa el equilibrio competitivo, aprender a ir de 0 a 1 no es solo una ventaja: es una necesidad de supervivencia.

Peter Thiel (con Blake Masters)

*De cero a uno. Cómo inventar el futuro (Gestión 2000: 2015, 236 páginas).*



# UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

PUBLICACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS

FINANCIEROS ESE BUSINESS SCHOOL

---

## DIRECTORA

**María Cecilia Cifuentes,**

Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile

Ingeniero Comercial mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile

✉ [mceciyacifuentes.es@uandes.cl](mailto:mceciyacifuentes.es@uandes.cl)

---

## INVESTIGADOR

**Maximiliano Villalobos Andueza,**

Magíster en Economía Aplicada, Pontificia Universidad Católica de Chile

Ingeniero Comercial mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile

✉ [mrvillalobos.es@uandes.cl](mailto:mrvillalobos.es@uandes.cl)

---

## CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

---

El Centro de Estudios Financieros del ESE Business School de la Universidad de los Andes tiene como objetivo de profundizar la comprensión del mercado financiero, promover las buenas prácticas en su funcionamiento e influir, a través de la investigación y otras actividades, en las políticas públicas relacionadas.

## DISCLAIMER

---

La información aquí contenida se expone a título meramente informativo y no constituye una recomendación de inversión, oferta, valoración de carteras o patrimonios, ni asesoría financiera o legal. Dicha información tampoco es un reflejo de posiciones (propias o de terceros) en firme de los intervinientes en el Mercado Financiero Chileno.

El objetivo es informar, hacer propuestas de buenas prácticas o políticas públicas y generar discusión sobre el funcionamiento del mercado financiero local y la economía en general. Este informe está basado en información pública y modelos o proyecciones propias que utilizan dicha información como insumo, y por lo tanto está sujeto a error.

Los análisis y opiniones aquí presentadas, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no representan la opinión de la Universidad.

Sus autores no serán responsables de ninguna pérdida financiera, ni decisión tomada sobre la base de la información contenida en este Informativo mensual.

---