

Observatorio Económico

N° 213 / Agosto 2026 / ISSN 0719-9597



Gobernar mejor: la reforma pendiente de las empresas del Estado



**Persecución
penal
focalizada
en Chile**



**Uso de datos de urbanización
como evidencia del
desarrollo económico en
sociedades históricas**



Persecución penal focalizada en Chile

Carlos Díaz, Ph.D. in Economics, Maxwell School of Syracuse University. Director Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, UAH, e investigador del Núcleo Milenio sobre Complejidad Criminal; y Ulda Omar Figueroa, Coordinador del área de Estudios en Justicia, Centro UC Justicia y Sociedad, Universidad Católica de Chile, e investigador del Núcleo Milenio sobre Complejidad Criminal.



En 1764, un milanés de veintiséis años publicó un tratado breve que fundó la política criminal moderna. En “De los delitos y las penas”, Cesare Beccaria dejó escrita una idea que todavía incomoda: “uno de los mayores frenos de los delitos no es la crueldad de las penas, sino su infalibilidad”. Por mucho tiempo, se trataba más de filosofía que de evidencia concreta. Hoy es una de las regularidades empíricas mejor documentadas: la probabilidad de ser identificado y sancionado disuade más que el tamaño de la sanción. El problema es que esa probabilidad no se decreta por ley. Por el contrario, se construye caso a caso y se apoya en la capacidad estatal para investigar y perseguir.

La complejidad criminal asociada al crimen organizado ha desafiado la capacidad

del Estado para identificar a los responsables y aplicar el castigo pertinente. Entre 2017 y 2022, la tasa de homicidios creció 49% en Chile, de 4,5 a 6,7 por cada cien mil habitantes. Pero la cifra más preocupante era otra: en el mismo período, la proporción de homicidios sin imputado conocido saltó de 19% a 42%. Ese salto es justamente la huella operativa del crimen organizado. El modelo tradicional de persecución penal fue diseñado para responder a delitos con cuyos imputado eran conocido y muchas veces eran detenidos en el mismo sitio del suceso. Cuando el responsable del delito no está en la escena del crimen y se mueve oculta en las redes que lo protegen, el modelo tradicional de persecución penal tiene baja probabilidad de identificar a los sospechosos, perdiendo los casos en etapas iniciales de la investigación. En el lenguaje de Beccaria,

el aumento en la inseguridad está ligada a la reducción en la certeza de castigo y no a cambios en la severidad de la pena.

ECOH, la respuesta de Fiscalía

En noviembre de 2023, la Fiscalía comenzó la implementación de los Equipos de Crimen Organizado y Homicidios (ECOH) en diez de las dieciséis regiones del país. Esta iniciativa se apoya en equipos integrados por fiscales preferentes, abogados asistentes, analistas criminales y profesionales de apoyo a víctimas y testigos. Además de ser multidisciplinarios, estos equipos se destacan por estar disponibles todos los días del año. Un teléfono directo entre policías y fiscales permite activar el protocolo en unos treinta minutos; el equipo llega en conjunto al sitio del suceso y retiene el caso hasta la formalización. A eso se suma el sistema de análisis criminal de la propia Fiscalía (SAC),

que conecta casos aparentemente aislados mediante registros telefónicos, flujos financieros y redes de contactos. De esta manera, se puede escalar evidencia desde el autor individual hacia la organización que está detrás.

Los resultados de ECOH

Pero, ¿ha funcionado? Responder esta pregunta es desafiante. Comparar el antes y el después no basta, porque en esos mismos meses cambiaron muchas otras cosas en la política de seguridad. En nuestro estudio “Does Specialized Prosecution Improve Case Clearance for Organized Crime? Quasi-Experimental Evidence from Chile,” junto a Victoria Osorio y Manuela Sylleros y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y la División de Estudios de la Fiscalía Nacional, seguimos cerca de 9.000 observaciones entre los doce meses previos y los nueve

posteriores al lanzamiento de ECOH, comparando dentro de cada región los delitos que el ECOH prioriza con delitos similares que no cubre. Así, cualquier shock regional afecta a ambos grupos y, por lo tanto, queda descontado en nuestro análisis. Las seis regiones que quedaron fuera del despliegue inicial sirvieron, además, como grupo placebo.

Los efectos de ECOH aparecen ya en el primer mes de implementación. El programa aumentó la identificación de imputados en 10,7 puntos porcentuales, un alza de 30% sobre la base previa; la formalización en 8,3 puntos (33%); y la prisión preventiva en 7 puntos (26%). Llevado a escala nacional, esto equivale a unos 302 imputados identificados, 222 formalizaciones y 174 prisiones preventivas adicionales por año. En las regiones sin ECOH no se observa nada parecido. Es importante destacar que nuestro estudio confirma que el avance que ofrece ECOH en la persecución del crimen organizado no se explica por quitarle recursos al resto de los delitos que atienden las mismas fiscalías. En otras palabras, no hay redistribución de resultados desde otras formas de delito hacia los delitos que aborda ECOH, sino una ganancia genuina de capacidad.

Detrás de los números hay mecanismos identificables. Nuestro estudio cuantitativo se apoya en entrevistas, observación en terreno y una encuesta a los 259 profesionales del programa, permitiendo identificar tres mecanismos. Primero, la llegada temprana y conjunta al sitio del suceso. Los testigos reconocen a un sospechoso en las horas inmediatamente posteriores a los hechos, pues en la persecución penal tradicional esta información se pierde cuando se intenta de levantar transcurridos días o semanas desde los hechos. Segundo, la capacidad analítica sostenida, que convierte una identificación inicial en un caso con estándares más elevados de prueba, capaces de sostener de mejor forma una formalización y una solicitud de prisión preventiva. Tercero, el acompañamiento de víctimas y testigos desde el primer momento. Los profesionales de atención temprana de víctimas y



La experiencia regional con las estrategias de mano dura no ha funcionado. Descabezar organizaciones criminales y multiplicar los operativos ha terminado, una y otra vez, escalando la violencia”



testigos (ATVT) han sido decisivos en delitos donde el riesgo de represalias desincentiva la cooperación. Como resumió un integrante del equipo ECOH de Los Ángeles en nuestras entrevistas: “si no tuviéramos a los ATVT no tendríamos a ninguna víctima para juicio”.

Esta experiencia chilena y, en particular sus resultados, dialogan directamente con la evidencia internacional. En Boston, una reforma organizacional de la unidad de homicidios elevó el esclarecimiento en unos 10 puntos porcentuales. En Bogotá, un experimento aleatorizado con escuadrones fijos de homicidios, integrados por un fiscal, investigadores y peritos, aumentó las condenas en 30%. La ganancia proporcional que estimamos para Chile es prácticamente idéntica. Tres ciudades, tres poblaciones delictivas y tres diseños de investigación distintos convergen en la misma magnitud. Cuando eso ocurre, lo razonable es concluir que lo que funciona no es una particularidad local, sino un diseño que viaja bien. Concretamente, especialización, coordinación multidisciplinaria y continuidad del equipo a lo largo del caso, parecen clave en el éxito de la persecución penal del delito de alta complejidad.

Limitaciones y lecciones

Nuestro análisis también exige cautela. Una ventana de nueve meses de observación no alcanza aún para evaluar el desempeño de estos casos en juicio oral, que en la mediana

tardan cerca de un año y medio en producir veredictos condenatorios o absolutorios. Tampoco para detectar efectos disuasivos disuasión, que según la literatura madura en horizontes de uno a dos años. Los efectos, además, se atenúan con el tiempo, aunque la evidencia de implementación ofrece una respuesta a este fenómeno. Solamente 15% de los fiscales declara dedicación exclusiva al programa, y la Región Metropolitana deriva los casos a las fiscalías locales después de la formalización, justo cuando el acompañamiento a víctimas y testigos se vuelve más importante para llegar a juicio. Adicionalmente, queda abierta una pregunta de sustantiva para reconocer la capacidad disuasiva de ECOH, pues resta conocer si los imputados adicionales que identifican los equipos son eslabones reemplazables o, por el contrario, quienes organizan el negocio. Si fuesen los primeros, entonces la señal de certeza punitiva que reciben estos últimos podría todavía ser débil.

La experiencia regional con las estrategias de mano dura no ha funcionado. Descabezar organizaciones criminales y multiplicar los operativos ha terminado, una y otra vez, escalando la violencia. Fortalecer la persecución penal recorre un camino distinto. No requiere expandir la capacidad coercitiva del Estado, conlleva menos riesgos de abusos y ataca el cuello de botella donde efectivamente se pierden los casos (o sea, la transición entre el delito y su esclarecimiento). En un momento en que la agenda pública

vuelve a inclinarse hacia el despliegue y el castigo, y en que conviene cuidar la coordinación entre el Ministerio Público, las policías y el nuevo Ministerio de Seguridad antes que duplicar funciones, la evidencia de ECOH parece dejarnos una lección incómoda por lo simple: contra el crimen organizado, la inversión más rentable no necesariamente son mega reformas legales que carecen de un diseño consistente y de presupuestos o equipos que sostengan sus implementación, sino que las mejores respuestas pueden ser las menos vistosas. Equipos especializados, análisis criminal y víctimas acompañadas hasta el final del proceso. Parecería entonces que, incluso varios siglos después, la mirada de Beccaria sigue abonando evidencia a su favor, y que al parecer es más valioso profundizar la correcta implementación de aquello ya esta mostrando resultados que seguir impulsando equivocadamente reformas legales cuyas acciones propuestas no son muchas veces aptas para generar los resultados que se aspiran a alcanzar. **CE**

Referencias

- Beccaria, C. (1764). *De los delitos y las penas*.
- Braga, A. y Dusseault, D. (2018). “Can Homicide Detectives Improve Homicide Clearance Rates?”. *Crime & Delinquency*, 64(3).
- Calderón, G., Robles, G., Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. (2015). “The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico”. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8).
- Chalfin, A. y McCrary, J. (2017). “Criminal Deterrence: A Review of the Literature”. *Journal of Economic Literature*, 55(1).
- Collazos, D., Fergusson, L., La Rota, M., Mejía, D. y Ortega, D. (2020). “CSI in the Tropics: Experimental Evidence of Improved Public Service Delivery Through Coordination”. Documento CEDE 2020-20, Universidad de los Andes.
- Figueroa, U., Díaz, C., Sylleros, M. y Osorio, V. (2026). “Does Specialized Prosecution Improve Case Clearance for Organized Crime? Quasi-Experimental Evidence from Chile”. Working paper.
- Nagin, D. (2013). “Deterrence in the Twenty-First Century”. *Crime and Justice*, 42(1).



Gobernar mejor: la reforma pendiente de las empresas del Estado

Eduardo Abarzúa C. PhD en Ciencias del Trabajo, UCLouvain. Director del Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas, Universidad Alberto Hurtado. Académico Facultad de Economía y Negocios, UAH; y Cristina Orellana Q. MBA, Universidad Alberto Hurtado. Exdirectora ejecutiva del SEP. Consejera del Consejo de Alta Dirección Pública.



Chile tiene un activo empresarial público relevante, pero todavía carece de una política de propiedad estatal suficientemente integrada. En las 28 empresas activas en que el Estado tiene propiedad total o participación mayoritaria trabajan cerca de 47.000 personas, se administran activos por sobre \$13,4 billones y se generan transferencias significativas al Fisco, aunque fuertemente concentradas en CODELCO y BancoEstado (DIPRES, 2025). La magnitud económica del portafolio contrasta con una arquitectura de gobierno corporativo fragmentada: la selección de directores sigue siendo predominantemente discrecional, la función propietaria se distribuye entre el Sistema de Empresas Públicas (SEP) y distintos órganos del Estado, y no existe un informe anual único que evalúe —y no solo publique— el desempeño del Estado como propietario.

El punto de partida, por tanto, no debiera ser una discusión ideológica sobre propiedad pública versus privada. La pregunta institucional es más exigente: ¿está el Estado ejerciendo profesionalmente su rol de dueño, con objetivos explícitos, directorios idóneos, evaluación comparable y consecuencias frente al desempeño? La experiencia internacional muestra que esos elementos son decisivos.

La idea central es simple: el mérito no compite con la confianza, la complementa. La confianza entrega legitimidad para conducir y permite a la autoridad asumir responsabilidad por las decisiones; el mérito aporta las capacidades para ejecutar ese mandato con eficiencia y eficacia. Una política moderna de propiedad estatal debe ser capaz de combinar ambas dimensiones y evaluar después sus resultados.

Dos universos distintos: empresas SEP y empresas estatales fuera del SEP

Para analizar correctamente la gobernanza empresarial del Estado es indispensable separar dos universos. El primero corresponde a las empresas sometidas a la evaluación de gestión y gobierno corporativo del SEP. El segundo está compuesto por empresas que también son estatales, pero cuya gobernanza se encuentra radicada directamente en ministerios, estatutos especiales o instituciones sectoriales. Mezclar ambos grupos oculta precisamente uno de los principales problemas del sistema: Chile no tiene una función propietaria plenamente centralizada.

En términos institucionales, el SEP mantiene un portafolio de 20 empresas si se incluye a Sociedad Agrícola SACOR SpA, actualmente en liquidación y sin operación comercial. Para efectos de comparar las 28 empresas activas consideradas en las estadísticas públicas, el universo se compone de 19 empresas activas bajo el alero del SEP y 9 empresas estatales fuera de él. Esta distinción permite evitar una aparente inconsistencia numérica y, sobre todo, identificar con precisión dónde se ubican las brechas de gobernanza.

El problema no es la propiedad: es la fragmentación de la función propietaria

Las empresas públicas no son empresas como cualquier otra. En energía, infraestructura, transporte, minería o servicios financieros, la presencia estatal puede responder a fallas de mercado, cobertura universal, soberanía sobre recursos estratégicos o inversiones cuya rentabilidad social excede su retorno privado. Por eso, la permanencia de una empresa en manos del Estado no debiera evaluarse únicamente por su utilidad financiera, sino por la capacidad de cumplir de manera eficiente, medible y transparente el mandato que justifica su existencia.

El déficit chileno está en otra parte: la función de dueño se ejerce mediante arquitec-

Tabla 1. Empresas activas bajo el alero del SEP

Empresa	Directorio ¹	Elegidos vía ADP	Gobernanza / relación principal
Empresa Portuaria Arica	3 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Empresa Portuaria Iquique	3 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Empresa Portuaria Antofagasta	3 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Empresa Portuaria Coquimbo	3 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Empresa Portuaria Valparaíso	5 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Empresa Portuaria San Antonio	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Empresa Portuaria Talcahuano-San Vicente	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Empresa Portuaria Puerto Montt	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Empresa Portuaria Chacabuco	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Empresa Portuaria Austral	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
EFE	7 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Metro S.A.	7	No	SEP / Min. Transportes
Casa de Moneda S.A.	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Economía
Correos de Chile	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Transportes
Cotrisa S.A.	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Agricultura
Econssa S.A.	3-5 + 1 voz	No	SEP / MOP
Polla S.A.	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Hacienda
SASIPA SpA	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Economía
ZOFRI S.A.	3-5 + 1 voz	No	SEP / Min. Hacienda

¹ Varias empresas no tienen un número fijo de directores: sus leyes orgánicas o estatutos fijan un rango (por ejemplo, 3 a 5) y el número efectivo lo determina el titular de la designación —el Consejo Directivo del SEP o la junta de accionistas— al momento de constituir cada directorio. Por eso el total se expresa como un rango y no como una cifra única. La expresión “+ 1 voz” indica un representante de los trabajadores con derecho a voz, pero sin voto, que no se contabiliza como director.



Tabla 2. Empresas estatales fuera del alero del SEP

Empresa	Directorio ¹	Elegidos vía ADP	Gobernanza / relación principal
CODELCO	9 (incluye 2 trabajadores con derecho a voto)	4 (CADP)	Min. Minería / Min. Hacienda
ENAP	7 (incluye 1 trabajador con derecho a voto)	4 (CADP)	Min. Energía / Min. Hacienda
BancoEstado	7 (incluye 1 trabajador con derecho a voto)	No	Min. Hacienda
TVN ¹	7 + 1 voz	No	Estatuto especial / sin ministerio tutor formal
ENAMI	10	No	Min. Minería
ASMAR	Consejo Superior ²	No	MINDEF / Armada de Chile
FAMAE	Consejo Superior ²	No	MINDEF / Ejército de Chile
ENAER	Directorio especial ²	No	MINDEF / Fuerza Aérea de Chile
Desarrollo País (ex Fondo de Infraestructura S.A.)	5	3 (CADP)	MOP / Min. Hacienda

¹TVN no tiene ministerio tutor formal; 6 de sus 7 directores son propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

²La composición de estos órganos difiere en cada rama y no es enteramente militar. En ASMAR (Ley 18.296) el Consejo Superior lo integran oficiales en servicio activo por derecho propio, debido al cargo, sin asiento civil permanente; el artículo 11 de su ley orgánica faculta al Ministro de Defensa Nacional y al Comandante en Jefe de la Armada para integrarlo con derecho a voz y voto cuando lo estimen conveniente, en cuyo caso lo presiden. En FAMAE, el artículo 3 de su ley orgánica —fijado por la Ley 18.912— incorpora al Subsecretario de Guerra, hoy Subsecretario para las Fuerzas Armadas, en representación del Consejo Superior de Defensa Nacional, junto al Comandante del Comando de Industria Militar e Ingeniería, que preside, y a los directores de reparticiones del Ejército o sus representantes, designados anualmente por el Comandante en Jefe. En ENAER, el artículo 4 de la Ley 18.297, sustituido por la Ley 19.113, establece un Directorio de seis miembros: el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, que lo preside; tres oficiales generales en servicio activo designados por el Presidente de la República; un representante del Presidente de la República; y el Director Ejecutivo. Los consejeros no perciben dietas.

turas distintas. En las empresas SEP existe una instancia técnica común de evaluación y gobierno corporativo; en las empresas fuera del SEP predominan regímenes especiales y relaciones directas con ministerios u órganos sectoriales. Esta dispersión puede superponer las funciones de propietario, regulador y formulador de política pública, generando incentivos contradictorios. Las Directrices de la OCDE (2024) recomiendan precisamente separar y coordinar esas funciones para evitar conflictos de interés y fortalecer la rendición de cuentas.

Mérito y confianza: una complementariedad necesaria

El sistema reúne entre 121 y 145 cargos de director, según la composición efectiva de aquellos directorios cuyos estatutos establecen rangos. Solo 11 de esos cargos cuentan con un mecanismo de selección mediante el Sistema de Alta Dirección Pública: cuatro en CODELCO, cuatro en ENAP y tres en Desarrollo País. En el resto, la designación descansa en decisiones del Ejecutivo, del Consejo SEP —cuyos nueve integrantes también nombra el Ejecutivo—, de juntas de accionistas o de órganos especiales. El resultado es un sistema donde predomina la discrecionalidad política y la idoneidad técnica no está garantizada por ningún mecanismo verificable.

Esta situación no plantea una disyuntiva entre confianza y mérito. La confianza es un componente legítimo de la conducción democrática de las empresas del Estado; el problema es que hoy opera sin filtros técnicos que aseguren competencia, experiencia e idoneidad para gobernar organizaciones complejas. El mérito no reemplaza la confianza política: la hace más efectiva. Un directorio que combina alineamiento con el mandato y capacidades profesionales adecuadas decide mejor, gestiona riesgos y responde por resultados, lo que redundará directamente en mayor eficiencia y en mayor eficacia en el cumplimiento del propósito público de cada empresa.

“

La pregunta institucional es más exigente: ¿está el Estado ejerciendo profesionalmente su rol de dueño, con objetivos explícitos, directorios idóneos, evaluación comparable y consecuencias frente al desempeño? La experiencia internacional muestra que esos elementos son decisivos”

¿Qué muestra la evidencia internacional?

La literatura económica describe este desafío como un problema de agencia. En una empresa estatal, la cadena entre el propietario último —la ciudadanía— y quienes administran es más extensa que en una sociedad privada. En cada eslabón pueden diluirse objetivos, información y responsabilidades (Jensen y Meckling, 1976). Cuando, además, los nombramientos se sincronizan con el calendario político, aumenta el riesgo de que la administración responda al nominador antes que al mandato institucional (Shleifer y Vishny, 1994).

La evidencia comparada converge en tres conclusiones. Primero, la politización de los directorios puede deteriorar desempeño y elevar riesgos fiscales (FMI, 2020; Inoue, 2020; Asatryan et al., 2025). Segundo, la composición y calidad profesional de los directorios sí importa: reformas que elevan calificaciones y reducen puertas giratorias mejoran la calidad del gobierno corporativo (Baltrunaite et al., 2025). Tercero, la evaluación solo agrega valor cuando produce consecuencias: monitorear sin conectar resultados con renovación, corrección o responsabilidad transforma el control en un ejercicio meramente formal (Coelho et al., 2024).

Las Directrices de la OCDE (2024) plantean que los nombramientos deben ser transparentes, estructurados y basados en perfiles de competencias. La tendencia internacional también es clara: más jurisdicciones están migrando hacia modelos centralizados o coordinados de propiedad estatal. Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido y Francia ofrecen diseños distintos, pero comparten una idea: profesionalizar la función de dueño y aislarla, en la mayor medida posible, de la regulación sectorial y de la contingencia política (Banco Mundial, 2014). La calidad de ese ejercicio propietario incide, a su vez, en la legitimidad social de la propiedad estatal (Okhmatovskiy y Nieto de Castro, 2025).

Una agenda de reforma posible: ocho medidas

1. Complementar la confianza con mérito en los directorios SEP y demás empresas públicas. Que más del 90% de los directores se designe sin concurso es el déficit más urgente. La propuesta no es reemplazar la responsabilidad política, sino fortalecerla. Se trata de equilibrar la autonomía técnica del directorio con la capacidad de la autoridad para imprimir el énfasis de política pública que corresponda a cada empresa. Ese equilibrio admite distintas fórmulas —desde concursar la totalidad de los cargos hasta reservar un número acotado de designaciones directas— y no tiene por qué ser uniforme para todas las empresas del portafolio. En cualquiera de esas configuraciones, los nombramientos de confianza debieran fundamentarse en idoneidad, competencias y experiencia relevante, con publicación de antecedentes. La autoridad conserva la capacidad de conducir; el mérito amplía la probabilidad de elegir bien.

2. Diseñar una política de propiedad estatal para las 28 empresas activas. Antes de discutir estructuras, el Estado debe explicitar por qué es propietario de cada

empresa, qué objetivos comerciales y de política pública le exige, qué riesgos está dispuesto a asumir y con qué indicadores evaluará resultados.

3. Transformar el SEP hacia una verdadera entidad propietaria. Fortalecer su autonomía técnica, su gobierno corporativo y sus capacidades para ejercer derechos del dueño. La reforma debe evaluar una extensión progresiva de estándares comunes hacia empresas hoy fuera del SEP, respetando los estatutos especiales que correspondan.

4. Crear un Informe Anual de Propiedad Estatal. El Portal de Empresas Estatales publica información; el paso siguiente es evaluar. El informe debe comparar resultados financieros y no financieros, cumplimiento de mandato, inversiones, pasivos contingentes, transferencias, aportes fiscales, remuneraciones y desempeño de gobierno corporativo.

5. Vincular evaluación individual de directores con su renovación. El monitoreo debe tener consecuencias. La continuidad debiera considerar asistencia, contribución efectiva, competencias, cumplimiento de objetivos y resultados del directorio, con criterios conocidos ex ante.



6. Establecer una política transversal de diversidad y competencias. La Ley N° 21.356 fija un piso de 40% de representación de cada sexo en las empresas públicas, con carácter permanente desde el séptimo año de vigencia. Ese umbral es condición necesaria pero no suficiente: la diversidad que mejora la deliberación es también cognitiva, disciplinaria y experiencial. Matrices de competencias que incorporen experiencia sectorial, finanzas, riesgos, tecnología y sostenibilidad —junto a trayectorias heterogéneas— reducen el riesgo de pensamiento grupal y fortalecen la capacidad de escrutinio independiente del directorio.

7. Establecer un criterio común para la representación de trabajadores. La participación laboral —hoy con voz en 19 empresas y con voto en solo tres— puede coexistir con directorios profesionalizados. Lo relevante es establecer un criterio unificado respecto de voz, voto, deberes fiduciarios y mecanismos de nominación.

8. Unificar criterios para dietas y dedicación. Las compensaciones deben responder a complejidad, tamaño, riesgo y carga efectiva del cargo, con benchmarks de mercado y publicidad suficiente. La profesionalización requiere coherencia entre exigencias, responsabilidades e incentivos para atraer y retener el talento.

De la administración de empresas a una política de propiedad

Estas medidas deben entenderse como un sistema y no como ajustes aislados. La reforma comienza definiendo el mandato de cada empresa; continúa con una contraparte técnica capaz de ejercer la propiedad sin confundirse con el regulador; y culmina en directorios donde confianza, mérito y responsabilidad por resultados se complementan. La separación entre empresas SEP y empresas estatales fuera del SEP no es un detalle descriptivo: es el mapa institucional desde el cual debe construirse la reforma.

Chile cuenta con activos importantes para avanzar: un Sistema de Alta Dirección Pública consolidado, experiencia acumulada en el SEP y un portal público que ya reúne información de las empresas estatales. El siguiente paso es convertir esas capacidades dispersas en una política coherente de propiedad estatal. El mérito debe entenderse aquí como una oportunidad para la eficiencia y la eficacia: permite ampliar la base de talento, elevar la calidad de las decisiones y vincular la conducción de las empresas con resultados verificables. Las empresas públicas pueden cumplir funciones estratégicas y conservar plena legitimidad democrática si quienes las conducen combinan la confianza necesaria para ejecutar un mandato con la idoneidad requerida para hacerlo bien. **OE**

Referencias

- Asatryan, Z., Christofzik, D. I. y Nover, J. (2025). Doubling down political budget cycles: The role of state-owned enterprises. *Economics & Politics*.
- Banco Mundial (2014). *Corporate governance of state-owned enterprises: A toolkit*. Washington D.C.: World Bank.
- Baltrunaite, A., Cannella, M., Mocetti, S. y Roma, G. (2025). Board composition and performance of state-owned enterprises: Quasi-experimental evidence. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 41(1), 239–263.
- Coelho, D. et al. (2024). *Monitoring the Governance of State-Owned Enterprises: Assessing the Impact of Corporate Governance Reforms in Brazil*. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-1590.
- DIPRES (2025). *Balance consolidado y estadísticas de las empresas públicas, ejercicio 2024*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.
- FMI (2020). *Fiscal Monitor, April 2020. Chapter 3: State-owned enterprises: The other government*.
- Inoue, C. F. K. V. (2020). Election cycles and organizations: How politics shapes the performance of state-owned enterprises over time. *Administrative Science Quarterly*, 65(3), 677–709.
- Instituto de Directores de Chile (2025). *Estudio de Dietas de Directorios 2025*.
- Jensen, M. C. y Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- OCDE (2024). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. París: OECD Publishing.
- Okhmatovskiy, I. y Nieto de Castro, T. (2025). Government characteristics and the legitimacy of state ownership. *Business and Society*, 64(3).
- Shleifer, A. y Vishny, R. W. (1994). Politicians and firms. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), 995–1025.



Uso de datos de urbanización como evidencia del desarrollo económico en sociedades históricas

Rafael R. Guthmann, Doctor en Economía, Universidad de Minnesota, EE.UU. Académico Facultad de Economía y Negocios, UAH.



La Historia Económica Pre-Moderna es más compleja que se pensaba

Algunos economistas, como Gregory Clark, sostienen que el crecimiento económico comenzó en el siglo XIX. Según esta visión, llamada de neomalthusianismo, durante todos los siglos anteriores y en todos los países del mundo, la población mantuvo niveles de vida similares. En esta conceptualización de la historia económica previa a la Revolución Industrial, existían fluctuaciones del PIB per cápita provocadas por distintos shocks, pero no una tendencia sostenida de crecimiento o decrecimiento. Es decir, el PIB per cápita de las sociedades agrarias anteriores al siglo XIX —también denominadas sociedades premodernas— tendía a permanecer constante.

Sin embargo, Adam Smith, escribiendo a finales del siglo XVIII, ya sostenía que esta

hipótesis no era válida para su época. Argumentaba que existían importantes diferencias en los niveles de vida entre distintas regiones del mundo. Por ejemplo, comparaba favorablemente los estándares de vida de los países más ricos de Europa con los de diversas regiones de África y Asia.

La investigación moderna en historia macroeconómica muestra que Adam Smith tenía razón al señalar la heterogeneidad en los niveles de desarrollo de las sociedades durante varios siglos anteriores al siglo XIX. En la actualidad, existen reconstrucciones de cuentas nacionales para diversos países y territorios del mundo premoderno que abarcan desde el siglo XI hasta el siglo XVIII. Por ejemplo, se dispone de registros suficientes para estimar una serie del PIB de Inglaterra desde el siglo XIII hasta el final del siglo XIX con un alto grado de precisión (Broadberry et al. 2015).

Estas estimaciones implican que el nivel del PIB per cápita en PPC (paridad de poder adquisitivo) variaba aproximadamente cinco veces entre los países más pobres y los más ricos del mundo, al menos desde el siglo XV hasta el siglo XVIII. Se trata de diferencias mucho mayores de las que cabría esperar si fueran el resultado únicamente de shocks con efectos transitorios sobre los niveles de ingreso. Por ejemplo, los Países Bajos han sido más ricos que el promedio mundial al menos desde el siglo XV y, hacia finales del siglo XVI y comienzos del siglo XVII, ya registraban un nivel de ingreso varias veces superior al promedio estimado para el mundo.

Por lo tanto, el desarrollo económico no es un fenómeno reciente. Grandes diferencias en los niveles de desarrollo entre las distintas regiones del mundo ya existían varios siglos antes de la Revolución Industrial. Sin embargo, también es cierto que, después de la Revolución Industrial, la dispersión de los niveles de ingreso real aumentó considerablemente. En la actualidad, existen países cuyo ingreso per cápita es casi cien veces mayor que el de los países más pobres.

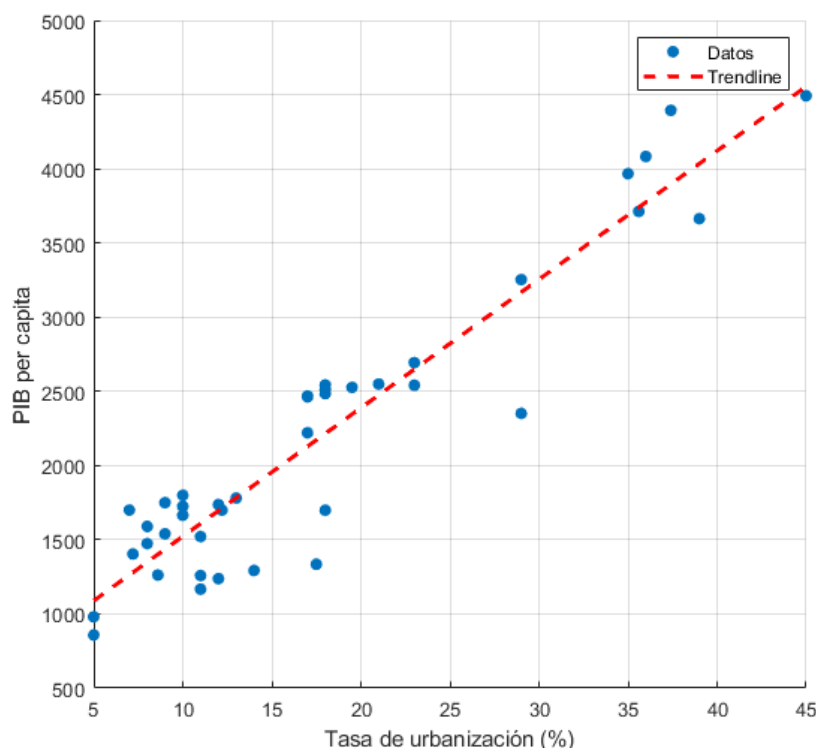
La urbanización y el desarrollo económico

En las sociedades premodernas, una gran parte de la población trabajadora estaba empleada en actividades primarias, particularmente en la agricultura y la pesca. Por lo tanto, la tasa de urbanización, es decir, la proporción de la población que vivía en centros urbanos tendía a ser muy baja, generalmente inferior al 10 % si se consideran únicamente las ciudades con más de 5.000 habitantes.

Sin embargo, dada la heterogeneidad en los niveles de desarrollo de las sociedades premodernas, también existía una amplia variación en la tasa de urbanización, que típicamente oscilaba entre menos del 5 % y alrededor del 35 % en las sociedades de Europa y Asia desde el siglo XV hasta comienzos del siglo XIX. Además, esta variación estaba estrechamente asociada con el PIB per cápita estimado, como se muestra en la figura siguiente:

Ilustración 1

Tenemos estimativas de datos del PIB y tasa de urbanización con alto grado de calidad para países de Europa y Asia de los siglos XIV hacia principios del XIX. Estas estimativas muestran que la relación de la tasa de urbanización con el PIB per cápita en sociedades históricas es muy fuerte.



Las razones de esta correlación son dos:

1. Una economía más desarrollada presenta un mayor grado de división del trabajo. En consecuencia, una fracción más elevada de la fuerza laboral se dedica a actividades no primarias y, por lo tanto, tiende a concentrarse en ciudades, donde existen mayores oportunidades para la especialización y la división del trabajo.
2. En una economía más desarrollada, la productividad del trabajo empleado en la agricultura y la pesca es mayor. Dado que la demanda de productos agrícolas aumenta relativamente poco con el ingreso —al estar limitada por las necesidades de consumo de alimentos—, una proporción cada vez menor de la fuerza laboral necesita dedicarse a las actividades primarias. En consecuencia, una fracción mayor de los trabajadores puede trasladarse a las ciudades.

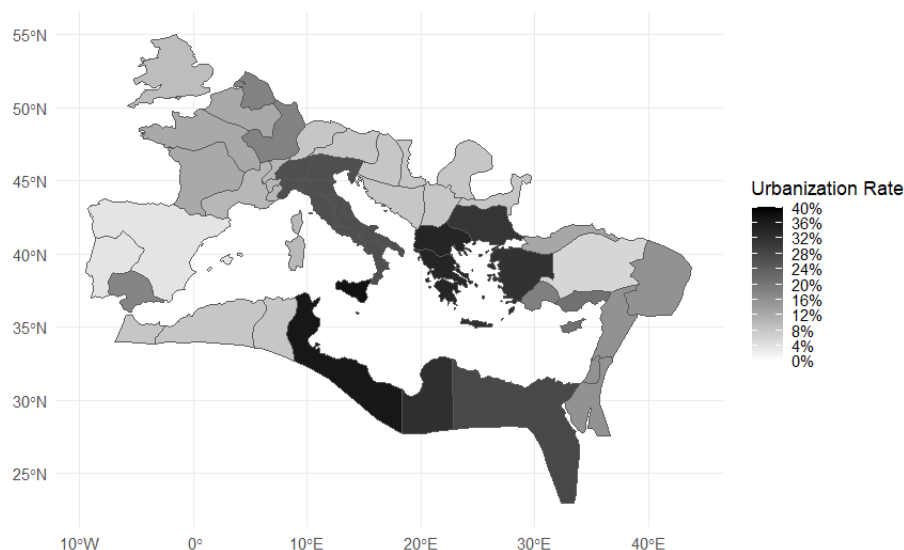
Debido a estos factores, que eran aún más importantes en las sociedades del pasado, cuando la mecanización agrícola era mucho menor, las economías históricas enfrentaban mayores dificultades para incrementar su tasa de urbanización. Por esta razón, la correlación entre la urbanización y el PIB per cápita era incluso más fuerte que en la actualidad.

Evidencias arqueológicas de urbanización y desarrollo económico en sociedades más antiguas

Para sociedades más antiguas no existen registros históricos suficientes para reconstruir las cuentas nacionales. Sin embargo, a partir de los datos recopilados por los arqueólogos es posible reconstruir, con cierto grado de precisión, la magnitud de las poblaciones urbanas y rurales y, de este modo, estimar la tasa de urbanización.

Ilustración 2

Tasas estimadas de urbanización de regiones del imperio romano



Por ejemplo, en Guthmann (2026), utilizando información de más de 1.400 ciudades del Imperio romano, estimé la población urbana de sus distintas regiones. Al combinar estas estimaciones con las correspondientes a la población rural, fue posible construir estimaciones de las tasas de urbanización. Como se muestra en la Figura 2, las tasas de urbanización estimadas para el mundo romano hace aproximadamente 1.900 años (alrededor del año 100 d. C.) presentaban una gran variación.

Esta amplia variación muestra que el nivel de desarrollo económico de algunas regiones del mundo antiguo era considerablemente más elevado que el de otras. Esto tiene varias implicaciones importantes:

1. Dado que ciertas regiones ya eran más desarrolladas alrededor del año 100 d. C., debió haber ocurrido un proceso de crecimiento económico sustancial durante los siglos anteriores en dichas regiones.

2. El Imperio romano no generó una fuerte convergencia entre las distintas regiones del mundo antiguo. Regiones que ya eran relativamente más desarrolladas antes de la formación del Imperio romano, como Grecia, el norte de África e Italia, continuaron siendo las más desarrolladas durante el período de dominio romano.

3. La variación regional de las tasas de urbanización en Europa y Oriente Medio durante el período romano (siglos I, II y III) era similar —aproximadamente entre el 5 % y el 35 %— a la observada en Europa durante los siglos XVII y XVIII. Lo que implica una variación del PIB per cápita de 4 veces entre distintas regiones del mundo Romano antiguo.

4. La tasa de urbanización de Europa no volvió a superar el máximo alcanzado durante el período romano hasta el siglo XIX. Esto sugiere que Europa experimentó una profunda contracción económica al final de la Antigüedad y durante los primeros siglos de la Edad Media.



En la actualidad, existen países cuyo ingreso per cápita es casi cien veces mayor que el de los países más pobres”





Conclusiones

El modelo neomalthusiano es incorrecto en el sentido de que el crecimiento económico no comenzó con la Revolución Industrial. En varias sociedades históricas, desde la Antigüedad hasta el siglo XVII, el crecimiento económico fue una realidad. Sin embargo, sigue siendo correcto afirmar que

la Revolución Industrial de finales del siglo XVIII marcó una fuerte aceleración del crecimiento económico, lo que se confirma por el aumento mucho más rápido de la tasa de urbanización en Europa a partir de finales del siglo XVIII.

La correlación entre la tasa de urbanización y el desarrollo económico no es perfec-

ta. Por ello, la tasa de urbanización no debe utilizarse como una medida precisa del nivel de desarrollo. No obstante, constituye una evidencia empírica importante para evaluar e informar la construcción de modelos sobre la historia económica del mundo. **OE**

¡Mantengámonos conectados!



@fen.uah



@fen_uah



Facultad de Economía y Negocios - Universidad Alberto Hurtado



Facultad de Economía y Negocios - Universidad Alberto Hurtado



fen.uahurtado.cl



FEN UAH



¡Súmate a nuestro canal de difusión!

