



Universidad
Andrés Bello®

IPP

INSTITUTO UNAB DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Incentivo a los Pioneros

Una estrategia para lograr un crecimiento económico diversificado

Vicente Abrigo
Trinidad Valdés
Gonzalo Valdés

Marzo 2026

1 Síntesis

Chile enfrenta un escenario prolongado de bajo dinamismo económico, caracterizado por inversión insuficiente y un rezago en la creación de empleo formal. En este contexto, el país requiere instrumentos capaces de atraer nuevas inversiones productivas, impulsar la instalación de actividades económicas de mayor valor y expandir de manera sostenida las oportunidades laborales.

Diversas economías han enfrentado desafíos similares mediante incentivos tributarios orientados a fomentar la introducción de actividades pioneras: bienes, servicios o procesos productivos que no existían previamente en el territorio y que, al instalarse, desencadenan nuevas capacidades, conocimiento práctico y oportunidades de empleo. Singapur es probablemente el caso más conocido: su *Pioneer Certificate Incentive* premia la instalación de actividades productivas nuevas, tecnológicamente avanzadas o estratégicas, reconociendo que la primera empresa que introduce una industria deja capacidades que trascienden al pionero y generan beneficios persistentes para el país.

Este documento propone adaptar ese enfoque al caso chileno: incentivar actividades pioneras como herramienta para dinamizar la economía, aumentando la inversión privada y la creación de empleo formal. Como resultado secundario, esta política lograría diversificar la base productiva, ampliando sus fronteras de inversión, creando demanda por capital humano especializado y desarrollando encadenamientos que fortalecen el tejido productivo local.

Como método de estímulo, se propone un incentivo tributario focalizado, aplicable únicamente a empresas que introduzcan actividades pioneras en Chile. Esta estrategia tiene las siguientes ventajas:

- a. Separa la discusión de la tasa corporativa óptima para nuestro país de los incentivos a la diversificación productiva, ya que las empresas que existen pagan la tasa corporativa normal y no optan al incentivo tributario. Separar la discusión permite avanzar en carriles paralelos, aumentando la posibilidad de generar acuerdos en este ámbito.
- b. A diferencia de los subsidios directos, su costo fiscal solo se materializa si la empresa genera utilidades, trasladando el riesgo productivo al sector privado y reduciendo la necesidad de gasto ex ante. Además, el instrumento podría reemplazar parcialmente programas actuales de fomento productivo, lo que permitiría reasignar del orden de US\$ 231,2 millones anuales de gasto actualmente destinado a subsidios o coinversión directa, manteniendo el objetivo de diversificación productiva.
- c. La política está sujeta a evaluación constante, ya que su objetivo central es claro y medible: aumentar la inversión y el empleo formal en Chile mediante la instalación de nuevas actividades productivas. Este enfoque permite evaluar la política a través de indicadores verificables, como el número de actividades pioneras instaladas, el monto de inversión asociada y los empleos creados. Al mismo tiempo, contribuye a ampliar la base productiva y a fortalecer la resiliencia de la economía en el largo plazo.

En síntesis, promover actividades pioneras constituye una vía concreta para reactivar la inversión y expandir el empleo en Chile, en que existe una experiencia comparada exitosa, y es fiscalmente responsable. La propuesta se adapta a la realidad institucional del país, posicionando a la diversificación productiva como una nueva palanca para recuperar dinamismo económico y generar nuevas oportunidades de desarrollo.

2 Contexto

A modo resumido, Chile enfrenta tres grandes problemas actualmente:

1. Estancamiento económico desde comienzos de la década de 2010

Tras dos décadas de crecimiento sostenido, la economía chilena entró en una fase de menor dinamismo que ha perdurado más de diez años. La inversión se ha mantenido débil, el empleo formal crece lentamente y la productividad total de factores muestra variaciones marginales. La consecuencia es un espacio más estrecho para la innovación, la creación de nuevas industrias y la movilidad laboral hacia sectores de mayor valor agregado.

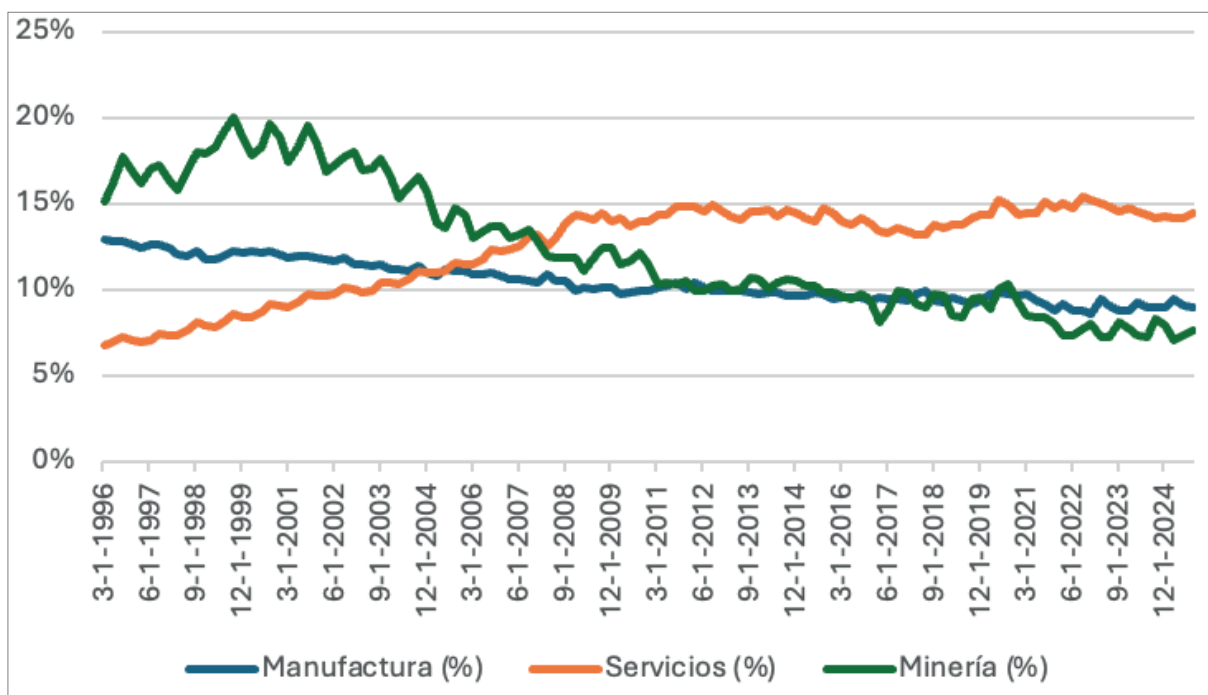
Este estancamiento no es únicamente coyuntural. Refleja que la economía ha alcanzado un límite en su capacidad de expandirse apoyándose en los sectores tradicionales. Para retomar un ciclo de

crecimiento sostenido se requieren actividades nuevas que generen demanda por capital humano, tecnología y procesos productivos avanzados.

2. Estructura productiva estancada y baja incorporación de actividades nuevas

La estabilidad sectorial de largo plazo confirma la falta de renovación en la base productiva chilena. Durante los últimos treinta años, la participación relativa de la manufactura, la minería y los servicios financieros ha variado muy poco. Como se visualiza en la **Figura 1**, la contribución de estos sectores al PIB muestra una trayectoria prácticamente plana, indicando que Chile no ha logrado desplazar su estructura hacia industrias más sofisticadas o intensivas en conocimiento.

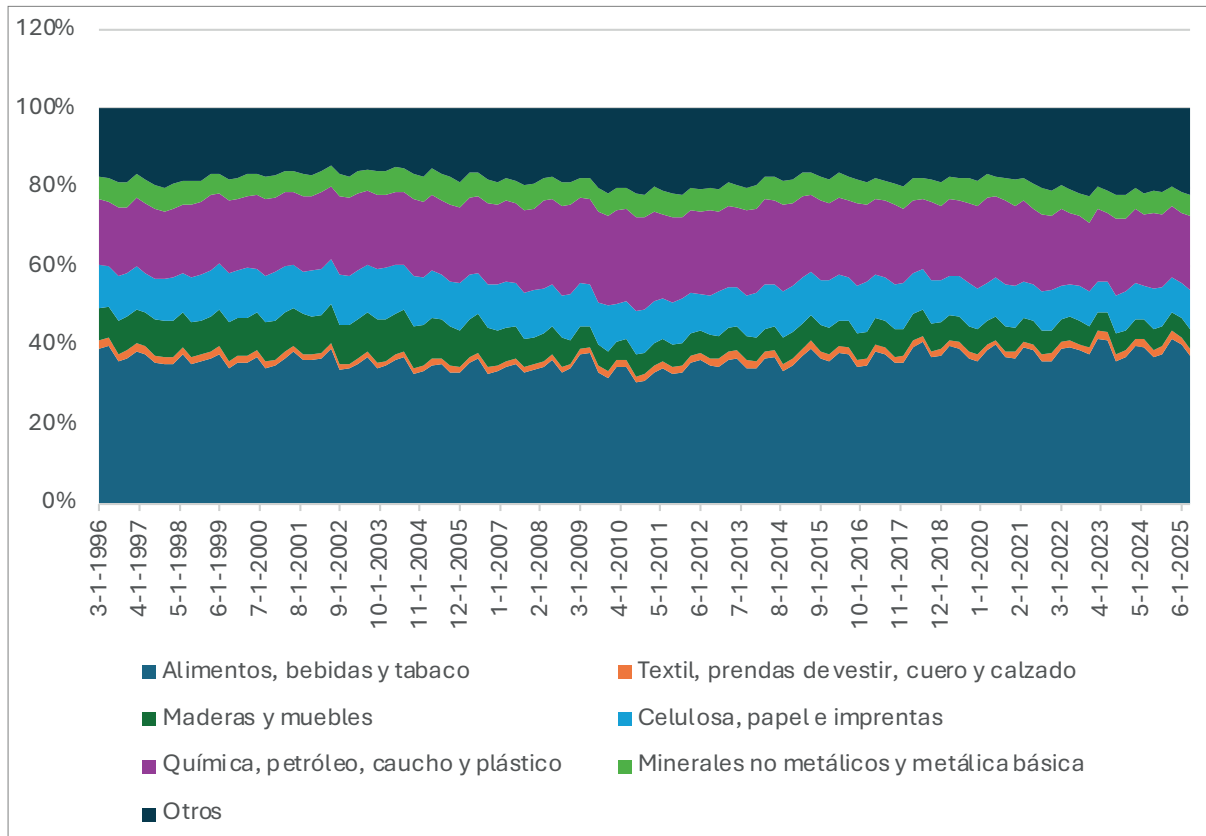
Figura 1: Participación de cada sector en el PIB a través del tiempo (1996-2025)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Chile.

La falta de transformación se observa también dentro de los propios sectores. La composición interna de la manufactura, que incluye alimentos, químicos, metálicos, papel y madera, permanece prácticamente inalterada y no muestra señales claras de upgrading ni de incorporación de industrias nuevas. Este patrón se aprecia en la **Figura 2**, que muestra cómo los principales subsectores manufactureros mantienen proporciones estables durante tres décadas.

Figura 2: Participación dentro del sector de manufactura a través del tiempo (1996-2025)

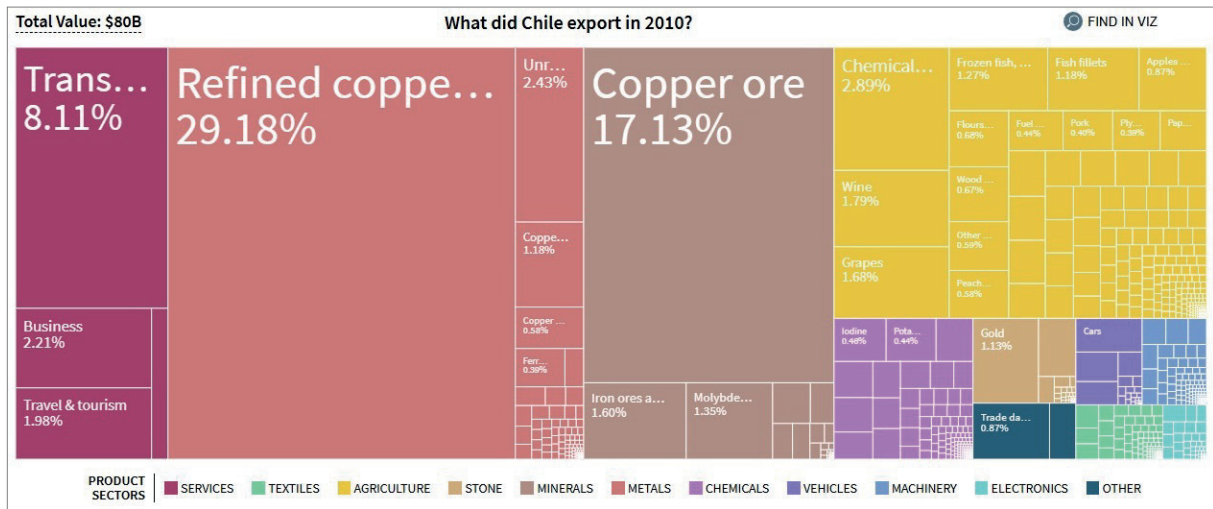


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Chile.

La comparación internacional refuerza este diagnóstico. El Atlas de Complejidad Económica de Harvard muestra que Chile avanza poco en diversificación y sofisticación exportadora entre 2010 y 2023. Mientras países con dotaciones similares abren espacio a nuevos bienes y servicios, Chile continúa altamente concentrado en un reducido conjunto de productos primarios y manufacturas derivadas. Como se visualiza en la **Figura 3**, la posición relativa de Chile cambia marginalmente, permaneciendo en la zona de baja complejidad.

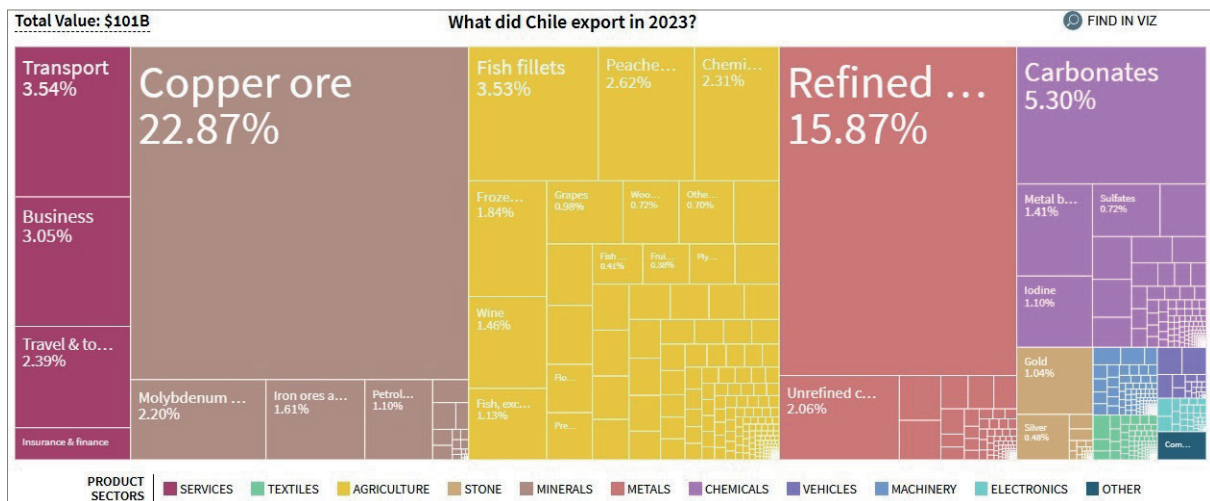
Figura 3: Avance de concentración de exportaciones (2010 y 2023)

Panel A: Concentración relativa de cada producto dentro de Chile (Año 2010)



Fuente: The Atlas of Economic Complexity

Panel B: Concentración relativa de cada producto dentro de Chile (Año 2023)



Fuente: The Atlas of Economic Complexity.

3. Situación fiscal delicada

Chile enfrenta hoy una situación fiscal delicada, con una deuda pública en aumento y déficits persistentes. La deuda bruta del Gobierno Central alcanzó el 42,3% del PIB en el tercer trimestre de 2025, consolidando la trayectoria al alza observada durante el año, muy por encima del nivel de hace una década, cuando no superaba el 20%. Además, el balance estructural mostró un déficit importante en 2024, lo que llevó a Hacienda a fijar nuevas metas de consolidación.

3

Fallas de Mercado

La política propuesta se fundamenta en la existencia de dos bienes públicos esenciales para el desarrollo productivo moderno: la resiliencia macroproductiva frente a shocks sectoriales y la generación de expertise productivo en el territorio. Ambos representan fallas de mercado que justifican la acción del Estado mediante un instrumento que incentive la instalación de actividades pioneras.

1.- La Resiliencia Macroproductiva genera beneficios para todos los sectores

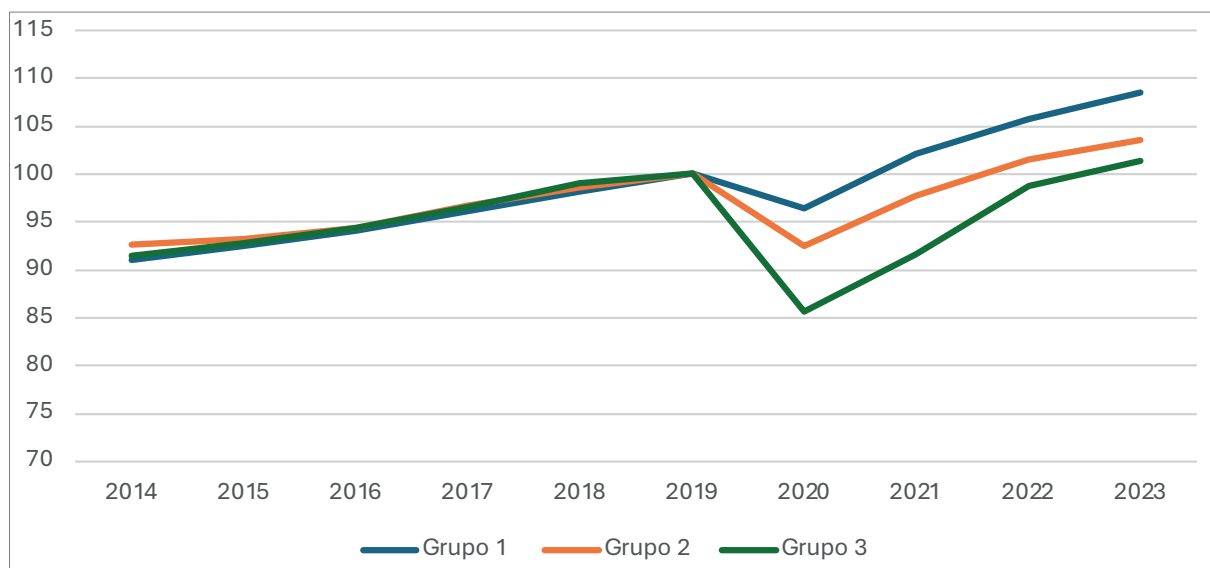
En primer lugar, la resiliencia económica ante shocks sectoriales constituye un bien público. Cuando la estructura productiva es estrecha, perturbaciones en un sector dominante —como ocurrió con el turismo durante la pandemia o con el salitre en la primera mitad del siglo XX— se

transmiten con fuerza al resto de la economía, afectando empleo, inversión y recaudación fiscal. Incorporar nuevas actividades reduce esa vulnerabilidad, pero este beneficio es sistémico: es no rival, porque su disponibilidad no se reduce cuando más agentes la disfrutan, y es no excluible, porque ninguna empresa o individuo puede ser privado de operar en una economía más estable. Dado que el sector privado no internaliza estos beneficios macroeconómicos, la provisión de resiliencia será menor a la socialmente óptima.

La falta de diversificación tiene costos macroeconómicos significativos. Cuando la actividad económica está concentrada en pocos sectores, los shocks externos se amplifican y afectan a toda la economía. Como evidencia reciente, este fenómeno se observó frente al shock del COVID-19.

Para visualizarlo, la **Figura 4** clasifica a más de 140 países según su dependencia del turismo y muestra la caída del PIB per cápita ajustado por PPP tras el inicio de la pandemia para tres grupos de países clasificados según su dependencia frente al turismo. Las economías menos diversificadas y más dependientes del turismo sufrieron caídas considerablemente más profundas y una recuperación más lenta. Como se visualiza en la figura, los países del Grupo 3 —alta dependencia— se distanciaron rápidamente de los Grupos 1 y 2, ilustrando la mayor vulnerabilidad de estructuras productivas concentradas.

Figura 4: Shock del COVID-19 en PIB de grupos de países, según intensidad en turismo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial y Our World Data.

Este patrón no es excepcional. La historia económica chilena ofrece ejemplos similares. Sectores dominantes que enfrentan shocks externos, como ocurrió con el salitre a comienzos del siglo XX, pueden generar contracciones profundas que afectan el empleo, los ingresos fiscales y la estabilidad social. Cuando no existen actividades alternativas que amortigüen estos shocks, la economía queda expuesta a ciclos de inestabilidad que podrían evitarse con una base productiva más diversificada.

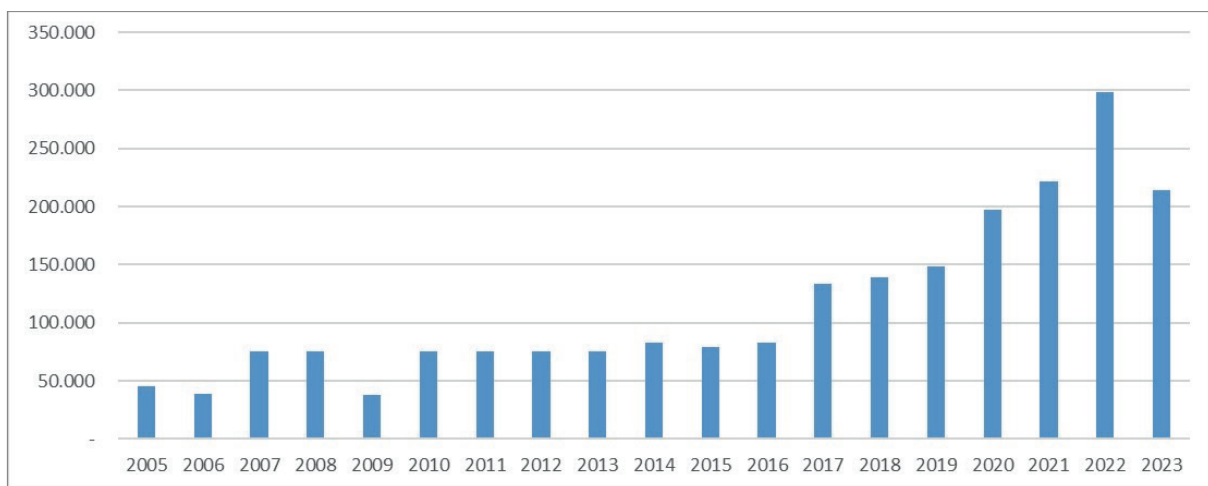
2.- La generación de Expertise Productivo tiene características de bien público

En segundo lugar, la introducción de actividades pioneras genera expertise productivo, esto es, conocimiento operativo, capacidades técnicas, prácticas de gestión y aprendizaje aplicado que permanecen en el territorio incluso si los primeros inversionistas eventualmente se retiran. Estas capacidades se diseminan entre trabajadores,

proveedores y empresas locales, elevando el nivel tecnológico y productivo del ecosistema. Este conocimiento presenta características propias de un bien público: es no rival, pues su uso por una empresa no impide que otras lo aprovechen, y es difícilmente excluible, ya que la movilidad laboral y los encadenamientos productivos facilitan su difusión. Por ello, las empresas pioneras no capturan plenamente los retornos sociales de introducir nuevas actividades, lo que genera una subinversión privada en este tipo de proyectos.

El caso de la inversión de Maersk en Chile evidencia este fenómeno. En 2012 la empresa instaló en Chile una planta de contenedores refrigerados que introdujo procesos industriales inexistentes hasta ese momento. Aunque la planta cerró en 2018, la experiencia adquirida por trabajadores y proveedores locales permitió la formación de un mercado de reparación y mantención que creció de manera sostenida en los años posteriores. Como se visualiza en la **Figura 5**, las ventas del sector aumentaron incluso después del retiro de la empresa pionera, mostrando que el conocimiento adquirido se internalizó a nivel local.

Figura 5: Ventas totales del M° de reparación de contenedores refrigerados (UF al año)



Fuente: Elaboración propia a partir del Servicio de Impuestos Internos.

Este ejemplo confirma una falla de mercado clave: las empresas pioneras no capturan plenamente los beneficios sociales que generan al introducir actividades nuevas, lo que explica por qué su instalación es menor que la socialmente óptima y refuerza la necesidad de un instrumento que promueva sistemáticamente su llegada.

Dado que tanto la resiliencia ante shocks como la generación de expertise productivo

presentan beneficios sociales mayores que los beneficios privados, estos representan fallas de mercado que justifican una intervención pública proporcional a su magnitud. La política propuesta aborda esta falla mediante un incentivo tributario focalizado, que promueve la instalación de actividades pioneras sin requerir subsidios directos y trasladando el riesgo productivo al sector privado.

4 Experiencia Internacional

La experiencia internacional muestra que no existe una única receta para impulsar nuevas actividades productivas. Sin embargo, los países que han logrado aumentar inversión, crear empleo y desarrollar capacidades tecnológicas han utilizado instrumentos públicos que incentivan la instalación de actividades nuevas. La política industrial moderna combina herramientas como subsidios focalizados, deducciones tributarias por inversión, incentivos basados en utilidades, compras públicas estratégicas y atracción de inversión extranjera orientada a sectores emergentes.

En términos generales, los países utilizan dos grandes categorías de incentivos tributarios. Los instrumentos basados en costos (cost based) calculan el beneficio en función de los gastos o inversiones realizadas, como activos, contratación o investigación, y pueden utilizarse cuando la empresa genera utilidades o mediante mecanismos de arrastre. En cambio, los instrumentos basados en utilidades (profit based) aplican rebajas o exenciones directamente sobre las ganancias generadas por la nueva actividad.

En el ámbito internacional no existe una receta única para promover la diversificación productiva. Las estrategias varían según la estructura económica de cada país, la disponibilidad de capacidades y el tipo de actividades que se busca desarrollar. En India, por ejemplo, el Estado utilizó regímenes tributarios preferentes y zonas económicas especiales para atraer inversión extranjera y expandir sectores manufactureros orientados a la exportación. Corea del Sur complementó su proceso de industrialización con incentivos tributarios y financiamiento concesional para facilitar la adopción de tecnologías avanzadas en sectores estratégicos. Australia y Nueva Zelanda, en cambio, avanzaron diversificando dentro de sus propios sectores tradicionales, incorporando nuevas variedades, procesos y servicios asociados, en lugar de transformaciones estructurales radicales.

Esta diversidad de trayectorias sugiere que los instrumentos pueden diferir, pero el principio subyacente es común: el Estado interviene para

facilitar la entrada de actividades que, debido a que los privados no son capaces de capturar todo el valor que generan, no surgirían de manera espontánea ni serían financiadas únicamente por el sector privado.

Dentro de este panorama, un caso especialmente relevante para esta propuesta es el de Singapur, cuyo diseño institucional ofrece una referencia directa para los instrumentos que analizaremos. Este país cuenta con dos incentivos tributarios principales para actividades consideradas pioneras o sustantivamente nuevas: el *Pioneer Certificate Incentive* y el *Development and Expansion Incentive*. Estos instrumentos permiten que empresas seleccionadas accedan a tasas corporativas reducidas de 5 por ciento o 10 por ciento sobre las utilidades generadas por la actividad pionera, siempre que mantengan contabilidad separada, cumplan compromisos de inversión y generen empleo calificado. Según el Singapore Economic Development Board, para ser consideradas pioneras las actividades deben introducir procesos productivos, tecnologías o conocimientos que representen un avance significativo respecto de las capacidades existentes en el país.

La literatura que describe este tipo de políticas no necesariamente menciona de forma explícita el concepto de pionero. No obstante, la promoción de nuevas actividades con ayuda estatal si es algo que se ha indagado. Amsden (1989) analiza la experiencia de industrialización de Corea del Sur, destacando el tránsito desde una economía fuertemente concentrada en materias primas hacia una estructura industrial diversificada. En su análisis, el crecimiento de esta economía se explica en buena medida por un proceso de industrialización tardía basado en el aprendizaje, la adopción de tecnología extranjera y la acumulación progresiva de capacidades productivas en industrias que eran nuevas para el país.

De forma complementaria, Wade (1990) examina el rol del Estado en las economías del Asia oriental, enfatizando la importancia de una intervención pública activa en la orientación de recursos y en la promoción de actividades manufactureras y tecnológicamente más complejas, como parte de un proceso más amplio de transformación y ampliación de la estructura productiva.

Posteriormente, la literatura académica comenzó a sistematizar y formalizar algunas de estas experiencias. Hausmann y Rodrik (2003) no

utilizan explícitamente el concepto de pioneros, pero cuestionan el enfoque tradicional de las ventajas comparativas como explicación suficiente del proceso de desarrollo. En su análisis, los autores muestran que las economías enfrentan una incertidumbre fundamental respecto de en qué actividades pueden ser competitivas, y que dicho conocimiento no existe ex ante. La entrada en nuevas actividades productivas genera un proceso de aprendizaje sobre las capacidades locales, aprendizaje que solo puede obtenerse a través de la experiencia productiva y cuya información es parcialmente apropiable. En este marco, el problema central no es la invención de productos radicalmente nuevos, sino aprender a producir bienes y servicios que son nuevos para la economía local, aspecto que resulta central para la lógica de la presente propuesta.

En la práctica de la política pública internacional, la noción de actividades pioneras ha sido incorporada de manera explícita en diversos países, particularmente en Asia. Documentos de la ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) muestran que varias economías de la región han utilizado incentivos tributarios y regulatorios orientados a promover industrias pioneras, definidas como aquellas que introducen productos, procesos o capacidades productivas que no existían previamente a escala relevante en la economía local. En esta misma línea, Chia Siow Yue, (2005) realiza un análisis sobre la evolución de la política industrial de Singapur en la cual documentan el uso explícito de regímenes tributarios preferentes para actividades consideradas pioneras, con el objetivo de atraer y consolidar nuevas capacidades productivas de mayor valor agregado). En ambos casos, estos instrumentos se justifican por los altos costos iniciales, los riesgos tecnológicos y las externalidades asociadas a la introducción de nuevas actividades, y son presentados como herramientas habituales para apoyar procesos de diversificación productiva y transformación estructural.

Más recientemente, Corradini y Vanino, (2022) han abordado de manera explícita el rol de las actividades pioneras en los procesos de diversificación productiva en un estudio empírico donde utilizan como muestra diversas economías europeas. Diversos autores muestran que la dependencia de trayectoria tiende a favorecer la expansión de sectores ya existentes, mientras que la entrada en actividades nuevas enfrenta mayores barreras asociadas a la ausencia de capacidades productivas locales y a elevados

niveles de incertidumbre. Sin embargo, esta misma literatura destaca que las actividades pioneras cumplen un rol central en el cambio estructural, no solo por su contribución directa a la diversificación, sino también por las externalidades dinámicas que generan, al facilitar la acumulación de capacidades y reducir las barreras de entrada para actividades relacionadas en etapas posteriores del desarrollo productivo.

En conjunto, la evidencia revisada es consistente con el concepto de actividad pionera que proponemos para Chile. La literatura histórica, teórica y empírica muestra que la entrada en actividades nuevas para la economía local constituye un mecanismo central de diversificación productiva, pero que enfrenta barreras significativas asociadas a la incertidumbre, la ausencia de capacidades previas y la presencia de externalidades no internalizadas por los agentes privados.

En la práctica, distintos países han abordado este desafío mediante instrumentos de política pública orientados a reducir los costos y riesgos iniciales de las actividades pioneras. Aunque Singapur representa el caso más claro y mejor documentado, no es un ejemplo aislado. Experiencias como las de Malasia, que mantiene un régimen formal de Pioneer Status, o Vietnam, que clasifica industrias pioneras dentro de su sistema de incentivos sectoriales, muestran que la noción de actividad pionera tiene antecedentes reales y aplicados, y que puede adaptarse a contextos productivos diversos.

Estos casos internacionales sugieren que, si bien las herramientas específicas varían entre países, el principio subyacente es común: facilitar la entrada de actividades que no surgirían espontáneamente sin una intervención estatal focalizada. Considerando esta experiencia comparada y la estructura productiva chilena, en la siguiente sección presentamos un instrumento diseñado para apoyar actividades pioneras, basado en criterios claros de adicionalidad, focalización y retorno social.

5

Instrumento propuesto: créditos tributarios para actividades pioneras

La evidencia presentada sugiere que Chile enfrenta un desafío estructural de diversificación, ya que las empresas que invierten en actividades pioneras generan valor (resiliencia macroproductiva y expertise productivo) que no son capaces de capturar. Como se observó al inicio del documento, la institucionalidad nacional no ha sido capaz de sortear los problemas de bajo crecimiento y falta de diversificación, lo que justifica un cambio en los instrumentos. En el Anexo A se encuentra un resumen de la principal institución especializada en el fomento productivo, la CORFO.

El objetivo central de la política aquí presentada es aumentar la inversión privada y la creación de empleo formal en Chile, mediante la instalación de actividades productivas pioneras que hoy no existen en el país. La incorporación de estas nuevas actividades amplía el espacio de inversión, genera demanda por capital humano especializado y crea oportunidades laborales asociadas a procesos productivos de mayor complejidad.

El diseño del mecanismo preserva la disciplina de mercado: cada empresa decide libremente en qué actividad invertir y cuánto arriesgar. Así, la estrategia evita que sean políticos o burócratas quienes arriesguen el dinero de los contribuyentes. De esta forma se evita asignar el rol de inversionista a personas sin experiencia en materia productiva y cuyos incentivos más básicos difieren en plazo, forma y fondo del objetivo de diversificación y crecimiento aquí descrito.

De manera complementaria, la política busca promover un crecimiento económico más resiliente, facilitando que la economía chilena reduzca su exposición a shocks sectoriales y fortalezca su base de capacidades productivas. Las actividades pioneras cumplen aquí un rol

instrumental: permiten introducir conocimiento operativo, nuevas prácticas de gestión y expertise productivo que permanecen en el territorio, aun cuando los primeros inversionistas eventualmente se retiren.

En síntesis, los objetivos de la política son:

- Objetivo general:
 - Aumentar la inversión privada y la creación de empleo formal mediante la introducción de actividades productivas pioneras en Chile sin que sea el Estado quien decida en qué proyecto invertir.
- Objetivos específicos:
 - Expandir la base productiva del país incorporando bienes y servicios que actualmente no se producen localmente.
 - Generar y retener nuevo expertise productivo, favoreciendo procesos de aprendizaje y encadenamientos locales.
 - Reducir la vulnerabilidad económica frente a shocks sectoriales, fortaleciendo la resiliencia del crecimiento económico.

Estos objetivos permiten evaluar la política a través de métricas verificables —número de actividades pioneras instaladas, inversión asociada y empleos creados— asegurando un enfoque orientado a resultados.

Dado el contexto aquí presentado, se propone un instrumento que facilite la entrada a actividades Pioneras, que hoy no surgen de manera espontánea ya sea por altos costos iniciales, incertidumbre tecnológica o falta de información de mercado.

a. Definición de actividad pionera

Para que el instrumento cumpla su propósito y mantenga un uso riguroso de los recursos públicos, es necesario establecer una definición precisa de qué se entiende por actividad pionera. En este documento utilizamos este concepto para describir iniciativas productivas que introducen capacidades nuevas en el país y que, por sus características, no surgirían de manera espontánea sin un apoyo temporal del Estado. Se trata de actividades que generan un salto cualitativo respecto de la estructura productiva existente y que, de consolidarse, pueden abrir nuevas trayectorias de crecimiento.

Una actividad se considera pionera cuando cumple con dos condiciones básicas. Primero, debe incorporar tecnologías, procesos productivos o conocimientos que no se encuentran actualmente disponibles en Chile, o que representen una mejora sustantiva respecto de las capacidades presentes en el sector. Esto incluye tanto la creación de nuevos productos como la introducción de variedades avanzadas dentro de sectores tradicionales. Segundo, la actividad debe exhibir un potencial claro de generar aprendizajes y encadenamientos que beneficien a otras empresas, ya sea mediante adopción tecnológica, oferta de servicios especializados o ampliación de mercados. Estos efectos indirectos justifican la intervención pública, pues elevan el retorno social por sobre el retorno privado.

Desde una perspectiva operativa, estas condiciones permiten identificar actividades que requieren apoyo focalizado y cuyo impacto potencial excede los beneficios individuales de la empresa que las ejecuta. Para efectos del instrumento, se considera pionera toda actividad que introduzca capacidades que amplíen la frontera productiva del país, y genere spillovers relevantes. Esta definición se alinea con prácticas internacionales como las de Singapur o Malasia, donde los criterios de elegibilidad combinan adicionalidad tecnológica, novedad respecto del entorno productivo y compromisos verificables de inversión y empleo.

El reconocimiento de una actividad pionera no implica declarar estratégicos sectores completos ni anticipar campeones nacionales. Más bien, busca identificar con precisión proyectos concretos que permitan abrir nuevas trayectorias productivas o tecnológicas, independientemente del tamaño de la empresa o del sector al que pertenezca. El instrumento se orienta a apoyar la instalación de capacidades nuevas y medibles, de manera temporal y focalizada, con criterios objetivos que aseguren transparencia y eficiencia en el uso del beneficio tributario.

b. Incentivo

El incentivo consiste en un crédito al impuesto corporativo, aplicado exclusivamente a las utilidades generadas por la actividad pionera. Para ello, la empresa debe mantener contabilidad separada que permita identificar con claridad los ingresos, costos y resultados atribuibles al proyecto pionero. Esta separación contable es fundamental para asegurar que el beneficio

se aplique únicamente sobre la actividad elegible y no sobre el resto de las operaciones de la empresa, evitando subsidios cruzados y facilitando la fiscalización ex post.

El instrumento propuesto corresponde a un incentivo tributario de tipo cost-based, diseñado para reducir el costo efectivo de desarrollar y escalar actividades pioneras mediante la disminución del costo de factores clave en su fase inicial. Los incentivos tributarios cost-based constituyen una herramienta ampliamente utilizada en la política pública internacional y nacional para inducir actividades económicas consideradas socialmente deseables, mediante la reducción de costos específicos y reglas generales de aplicación. La experiencia comparada muestra su uso recurrente en ámbitos como innovación, transición energética, empleo e inclusión, mientras que la experiencia chilena da cuenta de una tradición institucional consistente en el uso de incentivos tributarios automáticos para fomentar inversión y acumulación de capacidades.

El incentivo aquí descrito actúa sobre una base de costos claramente identificable: los salarios asociados a trabajadores directamente involucrados en la actividad pionera. A diferencia de los subsidios directos o de los incentivos basados en utilidades generales, este mecanismo no implica financiamiento ex ante ni selección discrecional de proyectos, sino que opera mediante reglas generales y verificables, preservando la toma de decisiones descentralizada por parte de las empresas. Al focalizarse en costos laborales, el instrumento incentiva directamente la creación de empleo calificado y la acumulación de capacidades productivas, uno de los principales canales de externalidades asociadas a actividades nuevas.

En términos operativos, el incentivo se estructura como un crédito tributario aplicable por un período máximo de años contados desde el inicio de la actividad pionera. Durante este horizonte, la empresa puede acceder anualmente a un crédito equivalente a un porcentaje de los salarios pagados a trabajadores vinculados al proyecto pionero, siempre que dichos gastos se encuentren identificados mediante contabilidad separada. El crédito se calcula año a año sobre la base de los costos laborales incurridos en cada ejercicio y puede imputarse exclusivamente contra el impuesto corporativo asociado a las utilidades generadas por la actividad pionera en ese mismo período. En caso de que el proyecto

no genere utilidades en un año determinado, el crédito correspondiente a ese ejercicio no se utiliza, sin dar lugar a pagos, devoluciones ni acumulación automática para períodos futuros.

Con el objeto de acotar el costo fiscal y definir cupos de acceso al instrumento, el beneficio contempla un tope máximo de unidades de fomento por proyecto a lo largo de toda su vigencia. Este límite opera como una restricción agregada al uso del incentivo, sin introducir mecanismos de selección competitiva, de modo que todas las empresas que cumplan las condiciones establecidas acceden al beneficio bajo reglas generales e impersonales, hasta alcanzar el monto máximo definido. De este modo, el incentivo se activa de manera progresiva, en función del esfuerzo efectivo de contratación y del desempeño económico del proyecto, alineando el beneficio tributario con la consolidación gradual de la actividad pionera y evitando la creación de rentas permanentes o subsidios ex ante.

Para una revisión más detallada de la evidencia nacional e internacional sobre el uso de incentivos tributarios cost-based en distintos ámbitos de política pública, así como de experiencias comparadas relevantes, véase el Anexo D.

c. Requisitos de admisibilidad

Para acceder al beneficio, las empresas deben presentar una propuesta detallada que describa la actividad pionera, sus características tecnológicas, el nivel de novedad que introduce en el país y su potencial de generar spillovers productivos. Esta evaluación se realiza mediante un comité técnico independiente que verifica el cumplimiento de los criterios de adicionalidad, la coherencia de los compromisos de inversión y la plausibilidad del plan de instalación.

Se consideran elegibles actividades que incorporen tecnologías avanzadas, que abran nuevas líneas de producción, que mejoren significativamente procesos existentes o que introduzcan servicios especializados que no se ofrecen en el país. También pueden ser elegibles proyectos que diversifiquen dentro de sectores tradicionales siempre que exista un salto claro en complejidad, conocimiento o sofisticación.

El instrumento contempla mecanismos de auditoría contable y verificación de avance, lo que asegura transparencia y una correcta aplicación del gasto tributario. Estos elementos buscan

minimizar riesgos como el subsidio cruzado hacia actividades no elegibles o el desplazamiento artificial de utilidades hacia la actividad pionera.

d. Principios de diseño y resguardos

El instrumento se construye sobre dos principios centrales. Primero, la focalización estricta, que permite apoyar proyectos que introduzcan capacidades nuevas sin generar distorsiones amplias en la estructura tributaria. Segundo, la temporalidad, que asegura que el beneficio se otorgue solo durante la fase de instalación y consolidación de la actividad pionera, evitando dependencias permanentes.

Para prevenir usos indebidos, el instrumento incorpora salvaguardas como contabilidad separada, verificación técnica independiente, revisión periódica del desempeño y exigencias de adicionalidad tecnológica. Estos resguardos responden a críticas habituales a los incentivos tributarios amplios y aseguran que el beneficio contribuya efectivamente a diversificar la base productiva del país.

e. Institucionalidad

Una adecuada estructura de gobernanza es esencial para asegurar que el instrumento opere con transparencia, criterios técnicos y una asignación eficiente de los beneficios. El objetivo es contar con un proceso de evaluación que combine independencia técnica, reglas claras y un funcionamiento ágil, evitando cualquier forma de discrecionalidad o captura por intereses particulares. La gobernanza debe contribuir a que el instrumento apoye únicamente actividades pioneras con verdadero potencial de ampliar la base productiva del país.

La responsabilidad institucional recae en el Ministerio de Economía, dado su mandato sobre políticas de desarrollo productivo, empresas y pymes, y su rol histórico en la articulación de instrumentos de fomento productivo. El Ministerio actúa como entidad coordinadora del instrumento, define lineamientos generales, administra el proceso de convocatoria y consolidación de información, y garantiza la coherencia del instrumento con los objetivos de diversificación productiva del país.

En este esquema, la coordinación con CORFO permite aprovechar capacidades institucionales ya instaladas en el ecosistema de desarrollo productivo. La corporación cuenta

con experiencia en la evaluación técnica de proyectos, infraestructura regional y mecanismos de articulación público-privada que facilitan la implementación de instrumentos de fomento. Si bien la rectoría del instrumento recae en el Ministerio de Economía, la participación de CORFO puede contribuir a la evaluación técnica de postulaciones, al seguimiento de proyectos y a la coordinación con otros programas de desarrollo productivo, fortaleciendo la capacidad operativa del sistema.

El proceso de evaluación incorpora un comité técnico independiente responsable de analizar las postulaciones y determinar la elegibilidad de los proyectos. Este comité se integra por especialistas en economía productiva, tecnología, ingeniería o áreas afines, seleccionados por su experiencia y no por representación sectorial. Su función principal es verificar el cumplimiento de los criterios establecidos para identificar actividades pioneras, así como evaluar la solidez técnica de los compromisos de inversión, empleo y generación de capacidades.

La evaluación se realiza mediante un proceso estandarizado que incluye revisión documental, análisis técnico y, cuando corresponda, consultas a expertos externos. Las decisiones del comité se basan en criterios objetivos definidos previamente y aplicados de manera consistente a todas las postulaciones. El Ministerio de Economía utiliza estas recomendaciones para adjudicar el beneficio, garantizando que las decisiones se fundamenten en evidencia y no en consideraciones particulares.

La gobernanza del instrumento incorpora mecanismos de transparencia que incluyen publicación de criterios de elegibilidad, procedimientos de evaluación, resultados agregados del proceso y resúmenes no confidenciales de los proyectos seleccionados. También contempla auditorías y evaluaciones periódicas para asegurar el buen funcionamiento del instrumento y corregir desviaciones en su implementación. Estos elementos permiten que el instrumento mantenga legitimidad pública y que su operación esté alineada con los principios de eficiencia, focalización y retorno social que lo motivan.

Habrán tres formas de postular al beneficio tributario, todas ellas sujetas a criterios técnicos que aseguren que el instrumento se focalice exclusivamente en la incorporación de actividades productivas nuevas en el país:

1. Postulación mediante el Catastro de Actividades Nuevas (CAN).

Cada año, CORFO publicará un listado de productos y servicios pre-aprobados para recibir el beneficio. Este Catastro de Actividades Nuevas (CAN) se elaborará a partir de información de comercio exterior, análisis de complejidad económica, detección de brechas productivas y estudios sectoriales, con el objetivo de identificar bienes y servicios que actualmente no se producen en Chile. Los proyectos que se enmarquen dentro de esta lista tendrán una vía expedita de postulación, garantizando transparencia y orientando a los inversionistas hacia áreas con alto potencial de diversificación.

2. Postulación con certificación ex ante para actividades no incluidas en el CAN.

Las empresas podrán presentar sus antecedentes antes de realizar la inversión y solicitar a CORFO una evaluación técnica que determine si el bien o servicio propuesto constituye efectivamente una expansión de la matriz productiva. Para ello se utilizará una matriz de criterios estandarizados, que incluirá inexistencia de producción nacional según clasificaciones CIU o HS, diferenciación técnica mínima respecto de bienes similares y evidencia de procesos productivos que no hayan sido utilizados previamente en Chile. Esta metodología permitirá establecer de manera objetiva la condición de novedad productiva. CORFO emitirá un dictamen vinculante previo a la inversión, lo que otorgará certeza regulatoria y evitará controversias posteriores.

3. Postulación para actividades nuevas ya introducidas en los últimos cinco años.

Las empresas que actualmente produzcan bienes o servicios que hayan expandido la matriz productiva dentro de los cinco años anteriores podrán postular al beneficio por el período restante. En estos casos, la evaluación se basará

en los mismos criterios técnicos de novedad productiva utilizados para las otras modalidades, verificando que la actividad introducida representó efectivamente una expansión de la base productiva nacional. No será posible solicitar reembolsos por años anteriores, lo que asegura que el incentivo opere únicamente sobre utilidades futuras y resguarde la responsabilidad fiscal.

f. Criterios de selección

La selección de actividades pioneras requiere un conjunto de criterios objetivos que permitan evaluar con rigor técnico el potencial transformador de cada proyecto, así como su coherencia con el propósito del instrumento. Estos criterios aseguran que el beneficio tributario se concentre en iniciativas que introduzcan capacidades nuevas, y generen spillovers relevantes. De esta manera, la selección se convierte en un proceso transparente y replicable, guiado por evidencia más que por preferencias sectoriales.

El primer criterio corresponde a la adicionalidad tecnológica y productiva. El proyecto debe incorporar conocimientos, técnicas, procesos o tecnologías que no estén presentes en el país o que representen un avance significativo respecto de las capacidades actuales. Se privilegian proyectos que abran nuevas líneas de producción, que introduzcan mejoras sustantivas en procesos existentes o que permitan desarrollar servicios especializados aún no disponibles en el país. Este criterio apunta a asegurar que la actividad efectivamente expanda la frontera productiva y no se limite a replicar capacidades consolidadas.

Un segundo criterio es la existencia de spillovers y encadenamientos potenciales. La actividad pionera debe demostrar la capacidad de generar beneficios indirectos que puedan ser aprovechados por otras empresas o sectores, ya sea a través de aprendizajes tecnológicos, difusión de prácticas productivas, generación de proveedores locales o apertura de nuevos mercados. Este tipo de efectos amplía el retorno social del proyecto y constituye una de las principales justificaciones para la intervención pública.

En conjunto, estos criterios permiten seleccionar actividades pioneras que no solo introduzcan capacidades nuevas y relevantes, sino que también tengan una probabilidad razonable de consolidarse y contribuir a ampliar la base productiva del país. La aplicación consistente

de estos criterios fortalece la legitimidad del instrumento y asegura que el beneficio tributario se destine a proyectos con impacto real en la diversificación.

g. Métricas de desempeño y evaluación

El funcionamiento efectivo del instrumento requiere un sistema de evaluación claro, orientado a medir resultados reales y a garantizar que el beneficio tributario se traduzca en capacidades nuevas para el país. Estas métricas permiten verificar si las actividades pioneras generan los efectos esperados en producción, empleo e inversión y si contribuyen de manera efectiva a la diversificación productiva. La evaluación también fortalece la transparencia del instrumento y otorga información valiosa para ajustar su diseño en el tiempo.

La primera métrica corresponde al aumento de producción y empleo atribuible a las actividades definidas como pioneras. Esta medición permite observar si el proyecto logró instalar y escalar la capacidad productiva comprometida, así como identificar si la actividad abrió nuevas líneas de producción o mejoró de manera sustantiva procesos existentes.

Por su parte, la medición de impuestos no recuperados permite estimar el costo fiscal efectivo del instrumento y compararlo con los beneficios generados en producción, empleo y capacidades instaladas. La publicación transparente de estas métricas es fundamental para mantener la legitimidad del instrumento y asegurar el uso responsable del gasto tributario.

Estas mediciones provendrán de la contabilidad entregada por la empresa al final de cada año tributario al Servicio de Impuestos Internos. Esta medición es especialmente simple debido al requisito de llevar contabilidad separada, discutido anteriormente.

Finalmente, el Ministerio de Economía recopilará y publicará estadísticas generales y anonimizadas de los indicadores anteriores, agrupando por sector económico o alguna otra clasificación relevante los avances en diversificación productiva.

h. Consideraciones fiscales y financiamiento

Un elemento central del diseño del instrumento es su sostenibilidad fiscal. El incentivo se estructura de manera que el costo para el

Estado sea acotado, predecible y, sobre todo, coherente con principios de responsabilidad en el uso de recursos públicos. A diferencia de otros instrumentos de fomento que requieren transferencias directas o subsidios anticipados, el beneficio propuesto opera sobre utilidades futuras generadas exclusivamente por la actividad pionera. Esto implica que el gasto fiscal se materializa solo si el proyecto es exitoso y logra instalar la capacidad productiva comprometida, lo que alinea el costo del instrumento con los resultados obtenidos.

El financiamiento del incentivo se realiza ex post, pues su aplicación depende del desempeño real de la actividad pionera y no requiere desembolsos iniciales del Estado. Esta característica reduce de manera significativa la presión sobre el presupuesto fiscal en etapas de instalación del proyecto y evita comprometer recursos en actividades que no logren consolidarse. Además, dado que la base productiva del país no se ve reducida, el incentivo no implica una merma permanente de recaudación, sino un tratamiento transitorio orientado a facilitar la entrada de capacidades nuevas.

La implementación del instrumento también puede apoyarse en la reasignación de recursos actualmente destinados a programas de diversificación productiva. Un análisis del presupuesto ejecutado por CORFO en 2024 identifica aproximadamente US\$ 231,2 millones anuales en programas que financian la instalación, expansión o escalamiento de actividades productivas mediante subsidios o coinversión directa. Dado que estos instrumentos cumplen objetivos similares a los que cubriría el incentivo tributario propuesto, su eventual sustitución o complementación permitiría financiar parcialmente el mecanismo manteniendo el objetivo de desarrollo productivo. El detalle de este ejercicio se presenta en el Anexo B.

i. Desafíos

La implementación de una política orientada a actividades pioneras enfrenta desafíos relevantes que no se relacionan únicamente con el diseño del instrumento, sino con las capacidades institucionales necesarias para aplicarlo. La experiencia internacional muestra que la diferencia entre políticas industriales exitosas y fallidas no radica solo en la elección de instrumentos, sino en la capacidad del Estado para diseñarlos, ejecutarlos, evaluarlos y ajustarlos.

Juhász, Lane y Rodrik (2024) destacan que una de las características centrales de las experiencias asiáticas de política industrial fue la capacidad estatal para combinar apoyos selectivos con exigencias estrictas de desempeño, así como para retirar beneficios cuando estos no cumplan sus objetivos. No se trata de que un país tenga o no tenga capacidad para hacer política industrial, sino de reconocer que dicha capacidad está compuesta por funciones específicas, como el diseño de instrumentos, la evaluación técnica, el monitoreo de resultados y la corrección de políticas en el tiempo.

El desafío emerge cuando la política avanza desde instrumentos horizontales hacia intervenciones más focalizadas, orientadas a actividades o proyectos específicos. En estos casos, los riesgos político-institucionales aumentan, en particular el riesgo de captura y la dificultad de retirar apoyos cuando los resultados no se concretan. A diferencia de los instrumentos horizontales, una política selectiva genera beneficiarios identificables y expectativas explícitas de continuidad, lo que eleva los costos políticos de poner término a los beneficios.

En este contexto, el desafío central es asegurar mecanismos creíbles de disciplina, evaluación y salida. La política industrial moderna no se concibe como un sistema de subsidios permanentes, sino como un proceso experimental, donde el aprendizaje, la corrección y la posibilidad de cierre forman parte del diseño. La existencia de criterios explícitos de desempeño, métricas observables, horizontes temporales definidos y evaluaciones periódicas resulta clave para sostener la legitimidad del instrumento y evitar su captura.

6 Recomendaciones

Tal como se señaló en la sección 5.b, la implementación efectiva del instrumento requiere definir un conjunto de parámetros operativos que determinen con precisión las condiciones bajo las cuales opera el beneficio. En particular, es necesario establecer los porcentajes del crédito, su duración temporal, los montos máximos elegibles y los plazos de aplicación, entre otras especificaciones relevantes.

Esta sección presenta una propuesta de valores de referencia para dichos parámetros, con el objetivo de clarificar el funcionamiento del instrumento y facilitar su evaluación y eventual implementación. Los valores propuestos buscan equilibrar focalización, simplicidad operativa y disciplina fiscal, y deben entenderse como una base técnica susceptible de ajuste en función de definiciones regulatorias posteriores.

VARIABLE	RANGO RECOMENDADO
Definición Crédito tributario	Porcentaje del costo empresa de la remuneración de empleados formales, con un tope de 3 millones de pesos mensuales por empleado
Porcentaje del costo	<ul style="list-style-type: none"> • 60% primer tercio del período • 40% segundo tercio del período • 20% tercer tercio del período
Plazo de vencimiento del crédito adquirido	15 años desde la entrega del certificado de pionero
Mínimo de empleados con contrato formal para acceder	20 empleados formales de nacionalidad chilena
Crédito total máximo por producto o servicio pionero	10 millones de dólares
Beneficio Máximo a descontar anualmente	33% del impuesto de primera categoría
Plazo máximo para postular al certificado	3 años desde la introducción del producto pionero
Plazo máximo para objetar la resolución de pionero adquirida por la competencia	2 años
Fecha de postulación	Todo el año
Entrega de estadísticas obligatorias por parte de la empresa	Ventas, Número de Empleados, Crédito fiscal abonado y gastado, Gasto en proveedores
Fecha de publicación de estadísticas institucionales	1 vez al año, a entregar en marzo
Plazo máximo de respuesta a la postulación	6 meses. En caso de no respetarse el plazo, el jefe de servicio recibirá un descuento en su sueldo por 2 UTM
Contenidos mínimos de la respuesta a la postulación	Evaluación del grado de diferencia respecto a los productos existentes
Condiciones de caducidad de los créditos	Quiebra, incumplimientos laborales reiterados, y malas prácticas
Transferibilidad de créditos a otras empresas	Solo a empresas que también hayan conseguido el certificado de pionero, lo que implica una extensión del plazo de vencimiento

Reflexiones finales

El diseño e implementación de un instrumento orientado a actividades pioneras abre una serie de oportunidades relevantes para modernizar la política de desarrollo productivo y enfrentar de manera más efectiva los desafíos estructurales de la economía chilena. En primer lugar, permite avanzar hacia una política industrial más focalizada y basada en desempeño, que prioriza la instalación de capacidades nuevas por sobre el apoyo generalizado a sectores o empresas. Este enfoque contribuye a una asignación más eficiente de los recursos públicos y fortalece la legitimidad de la intervención estatal.

En segundo lugar, el instrumento ofrece la oportunidad de promover la diversificación productiva sin comprometer la sostenibilidad fiscal. Al operar sobre utilidades futuras y condicionarse a resultados verificables, el incentivo permite compartir riesgos con el sector privado sin requerir desembolsos anticipados ni aumentos permanentes del gasto público. Esto resulta especialmente relevante en un contexto de restricciones fiscales, donde se requiere maximizar el impacto de cada peso destinado a fomento productivo.

Una tercera oportunidad se relaciona con la atracción de inversión de mayor calidad. Al focalizar el beneficio en actividades que introducen tecnologías, procesos o conocimientos nuevos, el instrumento puede contribuir a atraer proyectos con mayor contenido tecnológico, mayor potencial de aprendizaje y mejores empleos. Esto fortalece la base productiva del país y mejora su inserción en cadenas de valor más dinámicas y resilientes.

Asimismo, el enfoque en actividades pioneras permite generar capacidades que permanecen en el territorio más allá de los proyectos individuales. La formación de capital humano, la creación de proveedores especializados y la difusión de prácticas productivas avanzadas pueden consolidar ecosistemas que faciliten la aparición de nuevas iniciativas en el tiempo. De este modo, el instrumento no solo apoya proyectos específicos, sino que contribuye a abrir trayectorias de desarrollo de largo plazo.

Finalmente, la propuesta representa una oportunidad para fortalecer la capacidad del Estado en el diseño, evaluación y seguimiento de políticas productivas. La incorporación de criterios técnicos claros, métricas de desempeño y mecanismos de evaluación periódica permite generar aprendizajes institucionales que pueden ser utilizados para mejorar otros instrumentos de fomento. Esta experiencia contribuye a una política industrial más moderna, transparente y orientada a resultados.

En resumen, el instrumento aquí propuesto permite que el Estado actúe donde el riesgo privado es demasiado alto y el retorno social es significativo. Con ello se busca acelerar la diversificación, fortalecer sectores emergentes y habilitar la creación de empleos de mayor calidad. Al mismo tiempo, el diseño evita los riesgos asociados a incentivos tributarios amplios y poco focalizados. La contabilidad separada y los criterios estrictos de admisibilidad reducen el riesgo de subsidios cruzados, mientras que la exigencia de desempeño acota la posibilidad de otorgar beneficios sin resultados reales. Finalmente, al enfocarse en actividades pioneras y no en sectores completos, el instrumento evita distorsiones mayores en la asignación de recursos y permite una intervención más precisa, adecuada a las necesidades de diversificación productiva del país.

- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press.
- ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO). (2021). *Policy considerations in using tax incentives for foreign investment*. AMRO.
- Corradini, C., & Vanino, E. (2022). Pioneering firms and regional diversification. *Journal of Economic Geography*, 22(6), 1183–1210. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbab021>
- Chia, S. Y. (2005). The Singapore model of industrial policy: past evolution and current thinking.
- Hall, B. H. y Van Reenen, J. (2000). How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence. *Research Policy*, 29(4–5), 449–469.
- Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), 603–633.
- Internal Revenue Service. (s. f.). *Work Opportunity Tax Credit (WOTC)*. <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/work-opportunity-tax-credit>
- Internal Revenue Service. (s. f.). *Payroll tax offset for increasing research activities*. <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/qualified-small-business-payroll-tax-credit-for-increasing-research-activities>
- Juhász, R., Lane, N., & Rodrik, D. (2024). The new economics of industrial policy. *Annual Review of Economics*, 16(1), 213-242.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. (s. f.). *Le crédit d'impôt recherche (CIR)*. <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/credit-impot-recherche>
- OECD (2023). *Cost and uptake of income-based tax incentives for R&D and innovation*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2022). *Tax incentives for investment in green technologies*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018). *Good jobs for all in a changing world of work: The OECD jobs strategy*. OECD Publishing, Paris.
- PwC. (2025). *Singapore: Corporate tax credits and incentives*. Worldwide Tax Summaries. <https://taxsummaries.pwc.com/singapore/corporate/tax-credits-and-incentives>
- Rao, N. y Simcoe, T. (2025). *R&D tax incentives: Evidence and policy implications*. NBER Working Paper.
- Katz, L. F. (1998). Wage subsidies for the disadvantaged. *Generating jobs: How to increase demand for less-skilled workers*, 21-53.
- Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton University Press.

Anexo A: Funcionamiento de la Corfo

1. Evolución institucional de CORFO y adaptación a nuevas demandas productivas

Desde su creación en 1939, CORFO ha experimentado una transformación profunda. Inicialmente orientada a la industrialización temprana, con énfasis en infraestructura básica y empresas estatales, la institución ha evolucionado hacia un rol centrado en el fomento productivo moderno, la innovación empresarial y el desarrollo tecnológico.

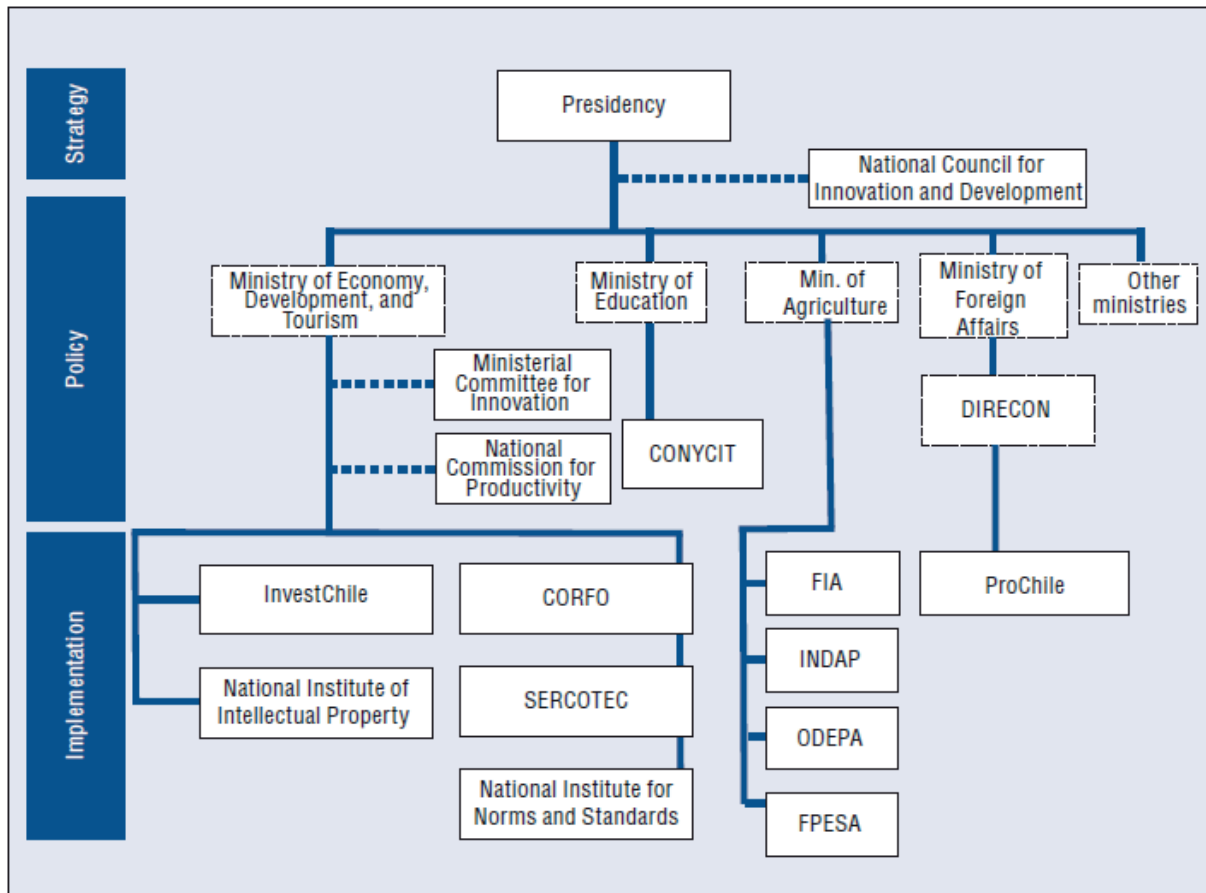
Apartir de los años 2000, CORFO inicia un proceso de modernización que incorpora instrumentos de articulación público–privada, programas de innovación aplicada y mecanismos para dinamizar sectores con potencial competitivo. Durante esa década, la institución impulsó plataformas de colaboración entre empresas y centros tecnológicos, lo que sentó bases para ampliar capacidades en áreas como alimentos de alto valor, minería avanzada y biotecnología.

A comienzos de la década de 2010, la institución dio un salto hacia instrumentos de mayor complejidad mediante iniciativas dedicadas a promover el emprendimiento tecnológico, atraer talento emprendedor y fortalecer la especialización productiva regional. Programas emblemáticos, como Start-Up Chile, posicionaron al país como un referente internacional en materia de innovación y emprendimiento.

A partir de mediados de los años 2010, CORFO reforzó instrumentos vinculados al desarrollo y validación de nuevas tecnologías dentro de empresas, además del escalamiento de prototipos hacia fases comerciales. En los últimos años, su alcance se ha ampliado hacia sectores emergentes, con participación en estrategias nacionales asociadas a hidrógeno verde, litio y manufacturas avanzadas. Esto refleja una orientación creciente hacia la construcción de nuevas capacidades productivas en industrias con potencial de expansión futura.

La Figura A.1 muestra la arquitectura institucional de la transformación económica en Chile, destacando la posición de CORFO dentro del sistema de gobernanza del desarrollo productivo. La figura evidencia cómo la institución se ubica en el nivel de implementación, conectando lineamientos estratégicos definidos por ministerios y consejos asesores con instrumentos y programas ejecutados en el territorio. Esta ubicación es consistente con su rol histórico, que combina capacidades técnicas y operativas para desplegar políticas de innovación y desarrollo productivo.

Figura A.1: Gobernanza de la transformación económica en Chile, 2017.



Fuente: OCDE.

En conjunto, esta trayectoria muestra a una institución capaz de adecuarse a distintas etapas del desarrollo económico, integrando instrumentos cada vez más sofisticados y coordinándose con otros organismos del Estado para impulsar nuevas actividades productivas.

2. Principales programas y líneas de acción

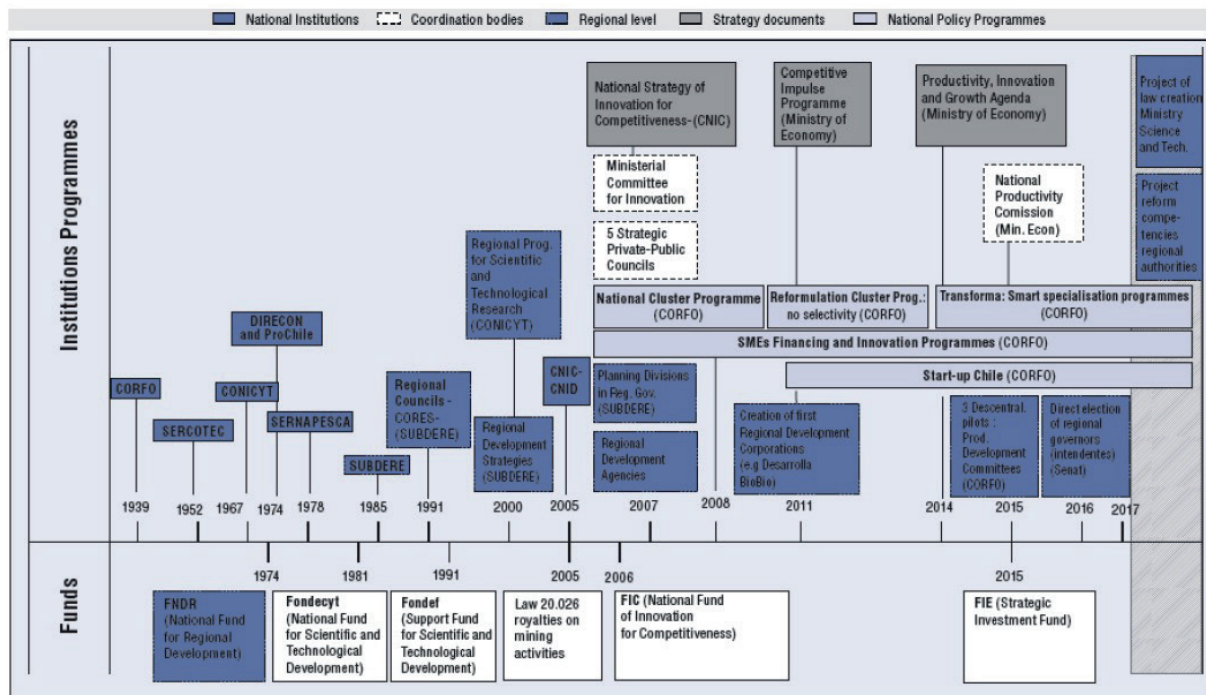
A partir de su evolución institucional, CORFO opera hoy un portafolio amplio de instrumentos, entre los que destacan:

- Innovación empresarial: Crea y Valida, Consolida y Expande, difusión tecnológica y apoyo a adopción de tecnologías en empresas.
- Emprendimiento: Start-Up Chile, Capital Semilla, apoyo a escalamiento y atracción de talento emprendedor internacional.

- Desarrollo productivo sectorial: Programas Estratégicos (clusters), apoyo territorial y dinamización de sectores con potencial.
- Financiamiento y garantías: líneas de crédito y cofinanciamiento para inversión productiva, junto con sistemas de garantía para MIPY-MES.

La Figura A.2 presenta una cronología de las principales instituciones, fondos y programas del desarrollo productivo en Chile entre 1939 y 2017. Esta visualización permite situar la trayectoria de CORFO dentro de un ecosistema más amplio, mostrando cómo la aparición de fondos de innovación, consejos estratégicos, agencias regionales y programas sectoriales ha configurado el actual sistema de fomento. La figura también ilustra cómo CORFO ha sido un actor constante, adaptando su oferta programática a distintos ciclos económicos, prioridades gubernamentales y paradigmas de política productiva.

Figura A.2: Cronología de las principales instituciones, fondos y programas del desarrollo productivo en Chile entre 1939 y 2017



Fuente: OCDE

En conjunto, esta evidencia muestra que el rol de CORFO no se limita a ejecutar programas individuales, sino que forma parte de una arquitectura institucional más amplia que combina financiamiento, apoyo técnico, articulación público-privada y estrategias orientadas a fortalecer capacidades productivas en el país.

3. CORFO dentro del ecosistema chileno de desarrollo productivo.

El diagnóstico de la OCDE muestra que el sistema chileno de fomento productivo está compuesto por múltiples agencias y fondos públicos cuya acción es complementaria. Además de CORFO, se identifican organismos como SERCOTEC (fomento a micro y pequeñas empresas), ProChile (promoción de exportaciones), InvestChile (atracción de inversión extranjera), SENCE (formación laboral) y fondos como el FIC (Fondo de Innovación para la Competitividad) y el FIE (Fondo de Inversiones Estratégicas).

Estas instituciones cubren funciones diferenciadas:

- SERCOTEC apoya a micro y pequeñas empresas mediante asistencia técnica, formalización, capacitación y fortalecimiento de gestión.]
- ProChile impulsa la internacionalización de empresas y la diversificación de exportaciones.
- InvestChile coordina la atracción de inversión extranjera en sectores estratégicos emergentes.
- FIC y FIE canalizan financiamiento hacia proyectos de innovación, ciencia aplicada y transformación productiva.

Según la evidencia OCDE, uno de los desafíos del ecosistema chileno es la coordinación entre agencias, así como la necesidad de priorización estratégica y mayor articulación de instrumentos. En este marco, CORFO opera como la agencia con mayor infraestructura territorial, capacidades técnicas y experiencia en la administración de instrumentos de innovación y desarrollo productivo.

4. Relación entre CORFO y la propuesta de diversificación productiva

El instrumento tributario propuesto en este documento se inserta de manera natural dentro del ecosistema descrito. Si bien CORFO cuenta con una amplia oferta de instrumentos de apoyo a la innovación, al emprendimiento y al desarrollo productivo, ninguno aborda directamente el desafío específico de la creación de nuevas capacidades industriales en actividades que hoy no existen en el país.

Los programas de CORFO suelen financiar procesos innovadores o de escalamiento tecnológico, pero rara vez actúan como mecanismos que incentiven explícitamente la instalación de nuevas actividades productivas con potencial de abrir mercados o sectores completos. En este sentido, el instrumento propuesto busca reemplazar solo algunas herramientas existentes, incentivando la diversificación productiva en sentido estricto y rebajando el gasto presupuestario manteniendo el objetivo primordial de la CORFO.

La coordinación con CORFO permitiría aprovechar la infraestructura regional, los mecanismos de evaluación técnica y la experiencia acumulada en selección de proyectos, garantizando pertinencia territorial, viabilidad técnica y continuidad operativa.

Anexo B: Impacto fiscal y Método de financiamiento

El objetivo de este anexo es cuantificar el impacto fiscal de reemplazar parte de la actual estrategia de fomento productivo por un mecanismo tributario que opera únicamente sobre utilidades efectivamente generadas. Para ello, se tomó como referencia el presupuesto ejecutado por CORFO durante el año 2024, concentrándose en aquellas líneas de gasto que financian programas de desarrollo productivo con lógica de coinversión o subsidio directo.

La Tabla 1 resume la ejecución total de CORFO en dicho período, que asciende a 355,9 millones de dólares. Una proporción relevante de este monto corresponde a transferencias corrientes, que en 2024 alcanzaron 306,3 millones. Este ítem incluye los principales programas de fomento, así como instrumentos orientados a emprendimiento, competitividad, encadenamientos productivos y promoción de inversiones.

Tabla 1: Composición del gasto ejecutado por CORFO en 2024

Denominación	Ejecución Acumulada a Cuarto Trimestre, Año 2024 (millones de dólares)
Gastos en personal	34,6
Bienes Y servicios de consumo	11,3
Prestaciones de seguridad social	1,3
Transferencias corrientes	306,3
Otros gastos corrientes	0,1
Adquisición de activos no financieros	1,0
Iniciativas de inversión	0,0
Servicio de la deuda	1,3
Total	355,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DIPRES.

No todos estos programas son sustituibles. Parte relevante del gasto está destinada a funciones que la nueva política no reemplaza: asesoría técnica a MIPYMES, apoyo a cooperativas, administración territorial de comités regionales y otros mecanismos que cumplen objetivos económicos y sociales complementarios. Sin embargo, existe otro conjunto de programas que sí cumplen un rol equivalente al que cubriría el incentivo tributario propuesto, ya que financian la instalación, expansión o escalamiento de actividades productivas que podrían ser reemplazadas por un sistema de incentivos condicionado a utilidades futuras.

La Tabla 2 identifica estos programas y su gasto ejecutado en 2024. En conjunto, representan 231,2 millones de dólares anuales. Este monto constituye una estimación del ahorro fiscal potencial derivado de sustituir dichos mecanismos por el incentivo tributario focalizado. El cálculo es conservador, ya que no incluye programas cuyo reemplazo es debatible ni contempla eventuales eficiencias administrativas asociadas a la simplificación del portafolio de instrumentos.

Tabla 2: Ejecución de programas bajo transferencia corriente, año 2024

Programa de transferencias corrientes	Ejecución Acumulada a Cuarto Trimestre, Año 2024 (millones de dólares)
Fundación Chile	1,8
Programa Promoción de Inversiones	16,4
Programa Formación para la Competitividad	0,9
Programas de Fomento	3,2
Fomento Productivo Agropecuario	2,7
Programas Estratégicos de Desarrollo	4,5
Emprendimiento	22,2
Transferencia Tecnológica	16,9
Programa de Apoyo a la Competitividad	0,3
Comité Innova Chile	1,1
Inversión y Financiamiento- CORFO Prog. 06	53,2
Programa Desarrollo Productivo Sostenible - CORFO Prog. 07	54,4
Subs. de Economía y Empresas de Menor Tamaño-DPS-Prog 13	53,4
Eureka Association AISBL	0,0
Potencial de ahorro presupuestario	231,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DIPRES

Este ejercicio debe interpretarse con cautela. No se propone eliminar programas sin evaluación previa, ni asumir de manera automática que todo gasto desplazado se traduce en ahorro efectivo. Más bien, el análisis muestra que una parte importante del presupuesto actual de fomento productivo responde a instrumentos cuyo objetivo principal es incentivar la inversión privada en actividades nuevas, escalables o estratégicas. Precisamente esa es la función que cumpliría el mecanismo tributario propuesto, pero con una diferencia institucional relevante: su costo para el Estado se materializa únicamente si el proyecto genera utilidades, lo que significa que el riesgo productivo es asumido íntegramente por el sector privado.

Desde el punto de vista fiscal, esto implica dos ventajas estructurales. Primero, el Estado deja de comprometer recursos ex ante y sólo renuncia a recaudación futura si un proyecto resulta exitoso. Segundo, se elimina la exposición fiscal a iniciativas que no logran consolidarse, ya que los desembolsos directos no existen. De esta manera, la política no solo promueve la diversificación productiva, sino que también contribuye a la consolidación fiscal en un contexto donde el gasto público enfrenta restricciones crecientes.

En síntesis, el análisis presupuestario muestra que la propuesta tiene el potencial de reemplazar

una parte significativa del gasto actual de fomento productivo. Bajo supuestos conservadores, el ahorro estimado asciende a aproximadamente 230 millones de dólares anuales, monto que representa una contribución significativa al esfuerzo de normalización del gasto estatal sin sacrificar los objetivos estratégicos de desarrollo productivo.

Anexo C: Impacto potencial de la propuesta

El presente apartado busca estimar el orden de magnitud del impacto potencial que una reducción temporal en la tasa del impuesto de primera categoría podría tener sobre la inversión privada en Chile.

Si bien el beneficio propuesto se aplica solo a empresas que introduzcan nuevos productos o actividades productivas —y no a la base total de inversión existente—, la evidencia sobre la sensibilidad de la inversión frente a variaciones en la carga tributaria corporativa ofrece una aproximación razonable para dimensionar sus efectos agregados.

No obstante, los resultados deben interpretarse como estimaciones de orden de magnitud, ya que la respuesta efectiva podría diferir por factores de competencia que se desarrollen con el tiempo o por la naturaleza específica del incentivo, centrado exclusivamente en proyectos que representen productos nuevos.

Por ello, se presentan distintos escenarios de sensibilidad que permiten reflejar esta incertidumbre y ofrecer una lectura prudente del impacto potencial sobre la inversión privada.

a. Impacto en Inversión

La literatura económica muestra de manera consistente una relación negativa entre la tasa del impuesto corporativo y la inversión privada. Estudios recientes de la OCDE (Hanappi et al., 2023) estiman que, en promedio, un aumento de un punto porcentual en la tasa efectiva corporativa reduce la inversión en torno a 0,4–0,5 %, con variaciones según el

tipo de activo y el diseño del sistema tributario. Resultados similares se observan en Dreßler (2012) para empresas multinacionales en Alemania, donde un alza de 10 puntos porcentuales en la tasa se asocia a una caída de 5,3 % en la inversión fija, equivalente a una semi-elasticidad de $-0,53$. Las revisiones meta-analíticas de Mooij y Ederveen (2008) confirman este patrón, reportando rangos entre $-0,2$ y $-0,6$, lo que sugiere una sensibilidad relevante pero heterogénea, dependiente de la estructura productiva y del contexto institucional.

Para el caso chileno, Cordero y Vergara (2020) estiman que un aumento de 1 punto porcentual en la tasa corporativa reduce la inversión privada entre 0,1 y 0,3 puntos del PIB, dependiendo del horizonte temporal y del modelo considerado. Estos valores implican elasticidades en torno a $-0,1$ a $-0,3$, consistentes con la evidencia internacional y con estudios previos para Chile (Cerde y Larraín 2005; Vergara 2010).

En conjunto, esta literatura sugiere que una reducción tributaria efectiva podría generar un estímulo significativo a la inversión, especialmente en economías con espacio para expandir su base productiva.

Escenarios de impacto ilustrativo

Dado que la política propuesta actúa mediante una reducción impositiva condicionada a proyectos nuevos, el efecto esperado dependerá de la sensibilidad efectiva de las empresas a los incentivos tributarios.

La siguiente tabla resume tres escenarios de referencia, basados en la evidencia empírica nacional e internacional.

Tabla 3: Escenarios de impacto en Inversión

Escenario	Elasticidad inversión-impuesto corporativo	Interpretación
Optimista	$-0,5$	Alta sensibilidad: una reducción en la tasa genera un aumento significativo de la inversión.
Intermedio	$-0,3$	Sensibilidad media, coherente con estudios chilenos e internacionales.
Pesimista	$-0,1$	Sensibilidad baja: el efecto de la reducción impositiva es acotado.

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones obtenidas de Mooij y Ederveen (2008, Oxford University Centre for Business Taxation); Dreßler (2012, ZEW Discussion Paper No. 12-040); Hanappi, Millot y Turban (2023, OECD Economics Department Working Paper No. 1765); y Cordero y Vergara (2020, Centro de Estudios Públicos).

Estos valores no deben entenderse como predicciones puntuales, sino como rangos de referencia para cuantificar la respuesta esperada de la inversión frente a una menor carga tributaria.

Además, dado que el beneficio se aplica solo a empresas que efectivamente introduzcan un producto nuevo, la elasticidad agregada probablemente será inferior al rango teórico, ya que el estímulo se concentrará en una fracción del universo empresarial. Aun bajo supuestos conservadores, por ejemplo una elasticidad de $-0,1$, la política permitiría un aumento estimado de alrededor de 1 % en la inversión privada por cada reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa efectiva del impuesto corporativo.

Por lo tanto, incluso en el caso más pesimista, el instrumento constituiría un aporte positivo y complementario a las políticas de fomento existentes, contribuyendo a dinamizar la inversión y a sentar las bases para una diversificación productiva más sostenida.

b. Impacto en Empleo

El efecto de una política tributaria de incentivo a la inversión no se limita al aumento del stock de capital. Una mayor inversión productiva puede, a su vez, traducirse en un incremento del empleo formal, tanto directo (por nuevas plantas o líneas de producción) como indirecto (por encadenamientos y demanda de servicios asociados). La magnitud de este efecto depende, sin embargo, de la elasticidad del empleo respecto de la inversión, la cual varía según el tipo de sector, el nivel de desarrollo del país y el grado de automatización del proceso productivo.

La evidencia internacional sugiere que el empleo crece menos que proporcionalmente a la inversión. En economías emergentes, Basnett y Sen (2013) estiman que la elasticidad empleo-PIB suele fluctuar entre 0,3 y 0,6, lo que implica una elasticidad empleo-inversión de entre 0,2 y 0,5¹, dependiendo del peso de los sectores intensivos en capital.

De manera similar, el Banco Mundial (Bürgi et al., 2024) encuentra que, en países en desarrollo, un aumento sostenido de la inversión de 10 % tiende a elevar el empleo en torno a 2-3 %, con mayor respuesta en sectores manufactureros y de infraestructura. En el caso chileno, Modrego et al. (2022) analizan la relación entre la inversión extranjera directa y el empleo, encontrando que un incremento de 1 % en la IED se asocia con un aumento de 0,2-0,3 % en el empleo total, dependiendo de la cualificación laboral.

En conjunto, esta literatura sugiere que un aumento de la inversión inducido por la política propuesta podría traducirse en un crecimiento moderado pero significativo del empleo formal, particularmente en actividades nuevas con mayor demanda de mano de obra local.

Escenarios de impacto ilustrativo

A partir de la evidencia mencionada, la siguiente tabla resume tres escenarios posibles que combinan los efectos de la política sobre la inversión (según el bloque anterior) con elasticidades empleo-inversión realistas observadas en la literatura.

Tabla 4: Escenarios de impacto en Empleo

Escenario	Elasticidad empleo-inversión	Interpretación
Optimista	0,5	Alta absorción laboral por sectores intensivos en trabajo (manufactura, servicios locales).
Intermedio	0,3	Respuesta moderada, consistente con promedios OCDE y estudios chilenos.
Pesimista	0,2	Baja respuesta en sectores más automatizados o de capital intensivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones obtenidas de Reviews Académicos

¹ Estos valores se obtienen combinando la elasticidad del empleo al PIB con la elasticidad del PIB a la inversión. Aplicando la regla de la cadena, se tiene: $\epsilon_{L,I} = \left(\frac{\partial L}{\partial Y} \cdot \frac{\partial Y}{\partial I}\right) \cdot \frac{I}{L} = \left(\frac{\partial L}{\partial Y} \cdot \frac{Y}{L}\right) \cdot \left(\frac{\partial Y}{\partial I} \cdot \frac{I}{L}\right)$. Conociendo las elasticidades empleo-PIB y PIB-inversiones reportadas en la literatura, es posible calcular un valor aproximado de $\epsilon_{L,I}$

Bajo estos rangos, un aumento de inversión de 2 % (correspondiente al escenario intermedio de la sección anterior) podría generar un incremento del empleo entre 0,4 % y 1 %, dependiendo de la composición sectorial de los proyectos beneficiados. Si bien estas cifras deben interpretarse con cautela, reflejan que incluso bajo supuestos conservadores, el mecanismo tributario propuesto tendría un efecto positivo y complementario sobre la creación de empleo formal, especialmente en etapas tempranas de diversificación industrial.

Anexo D: Incentivos tributarios cost-based

Los incentivos tributarios de tipo cost-based corresponden a instrumentos de política pública que buscan inducir determinadas actividades económicas mediante la reducción del costo efectivo de insumos o gastos específicos, a través del sistema tributario. A diferencia de los incentivos basados en utilidades generales o de los subsidios directos asignados por concurso, estos mecanismos operan sobre gastos verificables y se aplican de manera automática a todas las empresas que cumplan con las condiciones establecidas en la normativa.

El funcionamiento básico de estos instrumentos consiste en permitir que ciertos gastos elegibles, como salarios, inversión en capital, o desembolsos asociados a actividades específicas, generen un crédito o beneficio tributario que reduce la carga impositiva de la empresa. Desde el punto de vista económico, el efecto del incentivo es una disminución del costo marginal de realizar la actividad promovida, lo que puede modificar decisiones de inversión, contratación o adopción tecnológica, especialmente en contextos donde dichas decisiones se encuentran cerca del margen de rentabilidad.

Una característica central de los incentivos cost-based es que preservan la toma de decisiones descentralizada por parte de las empresas. El Estado no selecciona proyectos ni prioriza beneficiarios de manera discrecional, sino que define ex ante una categoría de gastos elegibles y reglas generales de acceso. De este modo, las empresas deciden qué actividades desarrollar, internalizando el incentivo como una reducción de costos, mientras que la política pública evita los problemas de información y selección asociados a la asignación directa de recursos.

Estos instrumentos se distinguen también de los subsidios tradicionales en que el beneficio se activa ex post, una vez realizado el gasto, y su magnitud está directamente vinculada a la escala de la actividad efectivamente ejecutada. En la mayoría de los casos, el incentivo no implica una transferencia directa de recursos fiscales, sino una menor recaudación condicionada a la realización de la actividad promovida, lo que introduce un grado adicional de disciplina fiscal y alineación con el desempeño económico.

La literatura económica destaca que los incentivos cost-based resultan particularmente adecuados cuando se busca fomentar actividades que generan externalidades positivas, como la acumulación de capacidades productivas, el aprendizaje organizacional o la creación de empleo calificado, y cuando se desea evitar mecanismos altamente discrecionales o permanentes. Por esta razón, han sido ampliamente utilizados en distintos ámbitos de la política pública, como innovación, transición energética, desarrollo territorial y políticas de empleo, manteniendo una lógica común basada en la reducción de costos específicos y en reglas generales de aplicación.

a. Uso de incentivos tributarios cost-based en distintos ámbitos de política pública

Los incentivos tributarios de tipo cost-based han sido ampliamente utilizados en distintos países y contextos de política pública como una herramienta para inducir comportamientos específicos del sector privado, manteniendo reglas generales de acceso y evitando la selección discrecional de proyectos. La literatura internacional documenta su aplicación en múltiples áreas, siendo la promoción de la innovación y la I+D el caso más estudiado, pero no el único.

En el ámbito de la innovación y la investigación y desarrollo, los créditos tributarios cost-based constituyen uno de los instrumentos más extendidos entre los países de la OCDE. Estos esquemas suelen aplicarse sobre gastos elegibles como salarios de personal investigador, insumos tecnológicos y desarrollo de prototipos, y buscan corregir la subinversión privada asociada a externalidades de conocimiento. Revisiones recientes muestran que una amplia mayoría de los países desarrollados utiliza este tipo de incentivos, y que su diseño ha tendido a privilegiar esquemas automáticos y basados en costos verificables (OECD, 2023; Hall y Van Reenen, 2000; Rao y Simcoe, 2025).

Más allá de la I+D, los incentivos cost-based también han sido utilizados en el contexto de la transición energética y la economía verde. En estos casos, los créditos se aplican sobre inversiones o costos asociados a energías renovables, eficiencia energética, tecnologías limpias o empleo verde. La lógica subyacente es similar: reducir el costo de adoptar tecnologías o prácticas que generan beneficios ambientales y sociales que no son plenamente internalizados

por el mercado. Diversos países han utilizado créditos tributarios a la inversión y al empleo como complemento o alternativa a subsidios directos en este ámbito (OECD, 2022; IMF, 2021).

Asimismo, los créditos tributarios cost-based han sido empleados como instrumentos de política laboral e inclusión. En particular, varios países han implementado créditos asociados a la contratación de trabajadores pertenecientes a grupos con mayores barreras de acceso al empleo, como personas con discapacidad, jóvenes, desempleados de larga duración o minorías. Estos esquemas reducen el costo laboral para las empresas de manera condicionada y automática, sin requerir procesos concursables, y buscan inducir cambios en decisiones de contratación que de otro modo no se producirían (Katz, 1998; OECD, 2018). Un ejemplo ampliamente citado es el Work Opportunity Tax Credit en Estados Unidos.

Finalmente, en algunos casos los incentivos cost-based han sido utilizados con fines de desarrollo territorial, aplicándose a inversiones o empleos generados en zonas rezagadas o regiones específicas. En estos contextos, el instrumento mantiene su lógica general, pero incorpora criterios geográficos como condición de elegibilidad, combinando horizontalidad dentro del territorio definido con un objetivo explícito de política regional.

En conjunto, la evidencia internacional muestra que los incentivos tributarios cost-based constituyen una herramienta versátil, utilizada de manera recurrente en distintos ámbitos de la política pública. Si bien los objetivos específicos varían entre contextos, el principio común es la reducción del costo efectivo de una actividad considerada socialmente deseable, mediante reglas generales, verificables y compatibles con una asignación descentralizada de decisiones por parte de las empresas.

b. Casos ilustrativos de incentivos tributarios cost-based en la práctica internacional

La aplicación de incentivos tributarios cost-based se observa de manera recurrente en distintos países, con diseños que varían según el objetivo de política, pero que comparten una lógica común basada en la reducción de costos específicos y reglas generales de acceso. A continuación, se presentan algunos casos ilustrativos que permiten contextualizar el uso de este tipo de instrumentos.

En Estados Unidos, los incentivos tributarios cost-based han sido utilizados tanto en innovación como en políticas laborales. En el ámbito de la I+D, el crédito tributario federal permite deducir un porcentaje de los gastos elegibles, incluyendo salarios de personal investigador, y desde 2016 una fracción del crédito puede aplicarse contra impuestos laborales, facilitando su uso por parte de empresas jóvenes o sin utilidades. En materia laboral, el Work Opportunity Tax Credit otorga un crédito tributario a las empresas que contratan trabajadores pertenecientes a grupos con mayores barreras de acceso al empleo, como personas con discapacidad o desempleados de larga duración, reduciendo el costo laboral de manera condicionada y automática.

En Europa, varios países han implementado esquemas cost-based de gran escala. Francia utiliza un crédito tributario a la I+D de tipo volume-based, aplicado a los gastos totales elegibles, con especial énfasis en salarios de investigadores. Este instrumento ha sido uno de los pilares de su política de innovación, destacando por su carácter automático y su amplia cobertura. De manera similar, el Reino Unido ha operado esquemas diferenciados para grandes empresas y pymes, manteniendo una base común centrada en costos laborales y gastos directamente atribuibles a actividades innovadoras.

En el contexto de la transición energética, distintos países han recurrido a créditos tributarios cost-based para fomentar la adopción de tecnologías limpias. Estos incentivos suelen aplicarse sobre inversiones en activos específicos o sobre costos asociados a la operación y el empleo en sectores verdes, reduciendo el costo de entrada y acelerando la difusión de tecnologías con beneficios ambientales. En estos casos, el instrumento ha sido utilizado como complemento a regulaciones ambientales y metas de descarbonización.

Finalmente, algunos países han empleado incentivos cost-based con criterios territoriales, otorgando beneficios tributarios asociados a inversión o empleo en regiones rezagadas. Si bien el objetivo es geográficamente focalizado, el mecanismo mantiene reglas generales dentro del territorio definido, evitando la selección discrecional de proyectos y preservando la lógica descentralizada del instrumento.

Estos casos muestran que los incentivos tributarios cost-based no responden a un único diseño ni objetivo, pero sí comparten principios

comunes de funcionamiento. Su uso extendido en distintos países y ámbitos refuerza su validez como herramienta de política pública para inducir actividades consideradas socialmente deseables, manteniendo disciplina fiscal y simplicidad institucional.

c. Instrumentos tributarios similares en Chile y coherencia institucional

El uso de incentivos tributarios como herramienta de política pública no es ajeno a la experiencia chilena. A lo largo del tiempo, el sistema tributario ha incorporado distintos mecanismos orientados a reducir el costo efectivo de invertir o desarrollar determinadas actividades, mediante reglas generales y de aplicación automática, sin recurrir a esquemas concursables ni a la selección discrecional de proyectos.

Un ejemplo relevante es la depreciación acelerada, que permite adelantar el reconocimiento tributario de la inversión en capital físico. Este instrumento actúa reduciendo el costo efectivo de invertir, mejorando la rentabilidad esperada de los proyectos y facilitando decisiones de inversión privada. Su diseño en Chile ha sido transversal y no focalizado en actividades específicas, privilegiando la simplicidad administrativa y el estímulo agregado a la inversión. No obstante, esta característica responde a una decisión de diseño de política, y no a una limitación inherente del instrumento, ya que incentivos de este tipo pueden, en principio, focalizarse en activos, tecnologías o actividades particulares.

Asimismo, Chile cuenta con un crédito tributario a la investigación y desarrollo, que constituye un ejemplo explícito de incentivo cost-based focalizado funcionalmente. En este caso, el beneficio se asocia a gastos específicos, incluyendo salarios de personal dedicado a actividades de I+D, y busca inducir inversión privada en un ámbito donde existen externalidades positivas ampliamente reconocidas. Este instrumento comparte con la propuesta el énfasis en costos verificables, reglas generales de acceso y activación condicionada al cumplimiento de requisitos definidos ex ante.

Adicionalmente, el país ha utilizado subsidios al empleo y otros mecanismos de apoyo a la contratación que, si bien no siempre se canalizan a través del sistema tributario, comparten una lógica económica similar: reducir el costo laboral para inducir decisiones de contratación en contextos específicos. Estos antecedentes

refuerzan la idea de que la reducción de costos asociados a factores productivos es una herramienta conocida y utilizada dentro del marco de política pública nacional.

En conjunto, estos instrumentos muestran que la propuesta se inserta en una tradición institucional existente en Chile, basada en el uso de incentivos tributarios y mecanismos automáticos para inducir inversión, empleo y acumulación de capacidades. La principal innovación de la propuesta no radica en la naturaleza del instrumento, sino en su focalización funcional hacia actividades pioneras, manteniendo principios de simplicidad, disciplina fiscal y coherencia con el sistema tributario vigente.



Universidad
Andrés Bello

IPP

INSTITUTO UNAB DE
POLÍTICAS PÚBLICAS



@ippunab



@ippunab



Instituto UNAB de Políticas Públicas



Instituto UNAB de Políticas Públicas

<https://ipp.unab.cl>

6 años ACREDITADA NIVEL EXCELENCIA HASTA DIC. 2026
Sistema Institucional de Acreditación CNA-Chile
Investigación e Innovación con el Medio Ambiente
Comisión Nacional de Acreditación CNA-Chile

8 años **MSCHE**
MIDDLE STATES COMMISSION ON HIGHER EDUCATION
UNIVERSIDAD ACREDITADA 2020-2028

AM **AUDIT**
Asociación Nacional de Aseguramiento de la Calidad
ANECA
SISTEMA DE ASESURAMIENTO INTERNO DE LA CALIDAD
Diseño Certificado

www.unab.cl