

---

*ESTUDIOS PÚBLICOS*

Nº 166 OTOÑO 2022

---

# ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.estudiospublicos.cl](http://www.estudiospublicos.cl)

*Estudios Públicos* es una revista trimestral, arbitrada, de carácter multidisciplinar y con foco en los problemas más relevantes que enfrenta el espacio público en una sociedad libre y democrática. Provee de un foro de alto nivel a intelectuales y académicos interesados en publicar investigaciones de calidad que aborden las transformaciones, debilidades y oportunidades del ámbito público contemporáneo, bajo una perspectiva técnica, histórica o conceptual. La revista promueve el intercambio de ideas, experiencias y evaluaciones críticas que tengan interés público.

La revista aparece trimestralmente en forma impresa y digital. Los trabajos publicados en *Estudios Públicos* han sido previamente evaluados por especialistas en un proceso de arbitraje ciego. Los textos publicados son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Las colaboraciones deben ceñirse a las normas para presentación de trabajos a *Estudios Públicos*. Los trabajos sometidos a consideración, así como los comentarios y correspondencia, deben ser enviados a través de [www.estudiospublicos.cl](http://www.estudiospublicos.cl).

Print and online editions of *Estudios Públicos*

The online edition of *Estudios Públicos* is published at [www.estudiospublicos.cl](http://www.estudiospublicos.cl), and includes papers in Spanish and their abstracts both in Spanish and English.

Indexación

*Estudios Públicos* está incorporada en los siguientes índices académicos: REDIB, Latinex Catálogo, Erihplus, Dialnet, Google Scholar, Miar, Clase, Hapi, Ebsco, OCLC y Biblat.

Suscripciones

Nicole Gardella, editora ejecutiva. Email: [ngardella@cepchile.cl](mailto:ngardella@cepchile.cl). También, a través de [www.estudiospublicos.cl](http://www.estudiospublicos.cl).

Teléfono: +56 2 2328 2400

ISSN 0716-1115 (edición impresa)

ISSN 0718-3089 (edición en línea)

Edición gráfica y digital: Pedro Sepúlveda V.

Impreso en Andros Productora Gráfica

Hecho en Chile / Printed in Chile, 2022

**Aldo Mascareño**

Editor en Jefe, Centro de Estudios Públicos, Chile

**Nicole Gardella**

Editora Ejecutiva, Centro de Estudios Públicos, Chile

**Adelaida Neira**

Editora de Estilo, Centro de Estudios Públicos, Chile

---

COMITÉ EDITORIAL

---

Enrique Barros

Universidad de Chile, Chile

Sonia Montecino

Universidad de Chile, Chile

Antonio Bascañán

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

Leonidas Montes

Centro de Estudios Públicos, Chile

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Eric Nelson

Harvard University, Estados Unidos

Sofía Correa Sutil

Universidad de Chile, Chile

Eric Schliesser

University of Amsterdam, Países Bajos

Sebastián Edwards

UCLA, Los Ángeles, Estados Unidos

John Thompson

Cambridge University, Reino Unido

Francisco Gallego

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Florencia Torche

Stanford University, Estados Unidos

James Heckman

Chicago University, Estados Unidos

Sergio Urzúa

University of Maryland, Estados Unidos

Deirdre McCloskey

University of Illinois at Chicago,  
Estados Unidos

---

## PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A *ESTUDIOS PÚBLICOS*

- *Estudios Públicos* publica trabajos que han sido previamente admitidos para revisión y luego favorablemente informados por al menos dos especialistas en un proceso de arbitraje ciego.
- Se entiende que los trabajos recibidos no han sido publicados en forma íntegra o parcial en otro medio impreso o electrónico, ni han sido sometidos simultáneamente a otros editores en su forma actual o como parte de un trabajo más extenso.
- *Estudios Públicos* concede el permiso para hacer copias físicas o digitales para uso personal, siempre y cuando estas copias no se distribuyan con provecho comercial y exhiban en su primera página la fuente original, el nombre del autor y esta misma advertencia.
- Para republicar trabajos aparecidos en *Estudios Públicos* se debe solicitar permiso escrito al editor en jefe.
- Normas de estilo de *Estudios Públicos* en <https://estudiospublicos.cl/index.php/cep/informacion-revista>.
- *Estudios Públicos* adhiere supletoriamente a la siguiente licencia de Creative Commons: Atribucion-NoComercial-CompartirIgual (BY-NC-SA).

Nº 166  
otoño  
2022

# ESTUDIOS PÚBLICOS

## CONTENIDOS

---

### ARTÍCULOS

- 7 Carga tributaria: ¿qué tan amplia es la brecha entre Chile y la OCDE?  
*Felipe Larrain Bascuñán y Óscar Perelló Pérez*
- 25 Reserva de cabotaje marítimo de carga y libre competencia: el caso chileno  
*Claudio Agostini, Ignacio Briones y Benjamín Mordoj*
- 59 Propuestas de mejoramiento de la regla fiscal de Chile  
*Rodrigo Fuentes, Klaus Schmidt-Hebbel y Raimundo Soto*
- 107 De sombras y luces. Nociones de excepcionalidad en la crisis, destrucción y reconfiguración de la democracia chilena  
*Sebastián Hurtado-Torres*
- 141 ¿Qué pasó con la evolución tecnofisiológica en Chile?  
*Manuel Llorca-Jaña, Diego del Barrio Vásquez y Florencia Borrescio-Higa*
- 

### RESEÑAS

- 173 *La tiranía del mercado: El auge del neoliberalismo en Chile*, de Renato Cristi  
*Rodrigo Cordero*
- 181 *Dressed. The Secret Life of Clothes*, de Shahidha Bari  
*María-Alejandra Energici*
- 187 *¿Cómo estudiar la autoridad?*, de Kathya Araujo  
*Rodrigo Pérez de Arce Pimstein*
- 193 *After Lockdown: A Metamorphosis*, de Bruno Latour  
*Martín Tironi*
- 201 *The New Patriarchs of Digital Capitalism. Celebrity Tech Founders and Networks of Power*, de Ben Little y Alison Winch  
*Lorena Antezana Barrios*
-



Artículo

## Carga tributaria: ¿qué tan amplia es la brecha entre Chile y la OCDE?

Felipe Larraín Bascuñán<sup>a, b</sup> y Óscar Perelló Pérez<sup>b, c</sup>

<sup>a</sup> Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

<sup>b</sup> Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES UC), Chile

<sup>c</sup> University College London (UCL), Reino Unido

**RESUMEN:** Este artículo estima la brecha tributaria entre Chile y la OCDE sin considerar las contribuciones de seguridad social. Nuestro análisis controla por nivel de ingreso y estructura poblacional. El ingreso per cápita de Chile es la mitad que el promedio de la OCDE, mientras que su tasa de dependencia laboral es la tercera más baja de este grupo. Los resultados sugieren que estas variables son relevantes. La brecha tributaria, neta de contribuciones de seguridad social pero sin controles adicionales, se ubica en torno a cinco puntos del PIB. Esta disminuye a tres puntos del PIB cuando se controla por nivel de ingreso, y es cercana a dos puntos del PIB al incorporar la estructura poblacional. Así, la brecha persiste pero es inferior al controlar por factores estructurales. Nuestras estimaciones representan la brecha de Chile con la OCDE en la actualidad, sin perjuicio de que se requieran ajustes adicionales a medida que Chile converge a niveles OCDE en términos de ingreso y estructura poblacional.

**PALABRAS CLAVE:** carga tributaria, brecha tributaria, nivel de ingreso, estructura poblacional, Chile, OCDE

**RECIBIDO:** julio 2021 / **ACEPTADO:** enero 2022

---

FELIPE LARRAÍN es PhD en Economía, Harvard University, EEUU. Es profesor titular de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, y miembro del Comité Ejecutivo del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile (CLAPES UC). Exministro de Hacienda. Dirección: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 440, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8331010. Email: flarrainb@uc.cl.

ÓSCAR PERELLÓ es candidato a Doctor en Economía, University College London (UCL), Reino Unido. Investigador externo del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile (CLAPES UC). Dirección: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 440, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8331010. Email: oiperell@uc.cl.

Agradecemos los valiosos comentarios de Hermann González y de dos árbitros anónimos, así como el eficiente apoyo de investigación de Patricio Mansilla.

### **Tax Burden: How Large Is the Gap between Chile and the OECD?**

**ABSTRACT:** This paper estimates the tax gap between Chile and the OECD net of social security contributions. Our analysis controls for income level and population structure. Chile's per capita GDP is half the OECD average, while its age-dependency ratio is the third lowest within this group. Our results suggest that accounting for these variables is important. The tax gap, net of social security contributions but without additional controls, is about five percent of GDP. This estimate decreases to three percent of GDP when controlling for income level, and to near two percent of GDP when the population structure is included. Thus, the tax gap persists but is lower when we control for structural factors. Our estimates represent the current tax gap between Chile and the OECD, although further adjustments would be needed as Chile converges to OECD levels in terms of income and population structure.

**KEYWORDS:** tax burden, tax gap, income level, population structure, Chile, OECD

**RECEIVED:** July 2021 / **ACCEPTED:** January 2022

Las crecientes demandas sociales en términos de equidad y provisión de bienes públicos, así como el significativo estímulo fiscal implementado durante la crisis sanitaria, han puesto una eventual reforma tributaria en el centro del debate. Sin embargo, no existe claridad respecto de cuál es el margen que tiene Chile para aumentar su carga tributaria en lo más inmediato. Una manera de obtener un marco de referencia es estimar la brecha tributaria que separa a Chile de la OCDE, pero controlando por diferencias estructurales entre Chile y este grupo de países. En particular, este artículo estima la brecha tributaria (sin considerar contribuciones de seguridad social) controlando por diferencias en el nivel de ingreso y la estructura poblacional.

Excluir las contribuciones de seguridad social es relevante para que el caso de Chile sea comparable con los demás países de la OCDE. En Chile, solo un 20% de estas contribuciones se contabiliza como impuestos, mientras que en los países de la OCDE el promedio es un 89%. Así, una estimación que considere la carga tributaria total estaría sobreestimando la brecha tributaria efectiva. Por otro lado, nuestra estimación solo considera el espacio fiscal que tiene Chile en aquellos tributos distintos a las contribuciones de seguridad social. Cabe señalar

que también es importante analizar la brecha que existe en términos de contribuciones de seguridad social. Sin embargo, este tema se enmarca en un debate previsional más amplio, el que debe considerar la totalidad de tales contribuciones y no solo aquellas que se recaudan mediante impuestos.

Una primera aproximación para estimar la brecha tributaria es comparar la carga tributaria de Chile con la mediana de la OCDE. Este ejercicio sugiere que la brecha neta de contribuciones de seguridad social alcanza un 5,3% del PIB. Sin embargo, este cálculo no considera las diferencias en el nivel de ingreso y la estructura poblacional entre Chile y la OCDE. En particular, Chile es uno de los países con menor ingreso per cápita dentro de la OCDE y, a pesar del envejecimiento de su población en las últimas décadas, aún es uno de los países con menor tasa de dependencia laboral. La literatura económica sugiere que los países tienden a aumentar su carga tributaria a medida que se desarrollan, y que países con mayores tasas de dependencia laboral requieren de una mayor carga tributaria.

En términos metodológicos, se utiliza una regresión para estimar la brecha tributaria entre Chile y la OCDE, controlando por nivel de ingreso y tasa de dependencia laboral. Las estimaciones realizadas para distintos períodos muestran que tanto el nivel de ingreso como la estructura poblacional tienen un efecto positivo sobre la carga tributaria. De esta forma, la brecha tributaria se reduce a 3,1% del PIB cuando se controla por nivel de ingreso, y luego a 1,8% del PIB cuando se incorporan las diferencias en la estructura poblacional. Estos resultados ilustran la importancia de controlar por factores estructurales al estimar la brecha tributaria respecto de los países de la OCDE.

El resto del artículo se estructura como sigue. La sección 1 analiza el concepto de carga tributaria, considerando las diferencias entre países en términos de contribuciones de seguridad social, nivel de ingreso y estructura poblacional. La sección 2 describe los datos utilizados y estima la brecha tributaria entre Chile y la OCDE. La sección 3 discute los principales resultados obtenidos. La sección 4 concluye.

## **I. Carga tributaria**

De acuerdo con la definición de la OCDE, la carga tributaria corresponde al "pago total de impuestos en un año fiscal dado como porcentaje

del Producto Interno Bruto (PIB) o del ingreso nacional en ese año”.<sup>1</sup> Los impuestos pueden clasificarse según la base gravada, dividiéndose en cinco categorías principales: impuestos sobre el ingreso; utilidades y ganancias de capital; impuestos sobre la propiedad; impuestos sobre bienes y servicios; impuestos sobre nómina y fuerza laboral, y contribuciones de seguridad social recaudadas a través de impuestos.<sup>2</sup> De esta forma, la carga tributaria neta de contribuciones de seguridad social considera todos los tipos de impuestos con excepción de aquellos asociados directamente a las contribuciones. Como se explica en la sección 1.1, la razón para enfocarse en la carga tributaria neta es que la forma en que se recaudan las contribuciones de seguridad social varía significativamente entre países. En la sección 1.2 se analiza la relación entre la carga tributaria y el nivel de ingreso de un país, mientras que en la sección 1.3 se analiza su relación con la estructura poblacional.

## 1.1 Contribuciones de seguridad social

La OCDE define las contribuciones de seguridad social como aquellos “pagos obligatorios que deben realizarse al gobierno y que confieren el derecho a recibir un beneficio social a futuro” (OCDE 2020b). Estos beneficios incluyen la pensión para la vejez; reembolsos para gastos asociados a salud; seguros en caso de accidentes, enfermedad o discapacidad, y seguros de desempleo, entre otros. Si bien todos los países de la OCDE cuentan con contribuciones de seguridad social, estas pueden ser pagadas en forma de impuestos o mediante transferencias directas a instituciones externas, las que se encargan de proveer los beneficios de seguridad social. De esta forma, aun cuando dos países tengan el mismo nivel de contribuciones de seguridad social, el monto que corresponde a impuestos puede diferir significativamente.

La Figura 1 muestra a los países de la OCDE de acuerdo con el porcentaje de las contribuciones de seguridad social que se financia mediante impuestos. En Chile, solo un 20% de las contribuciones de seguridad social se financia a través de impuestos, mientras que el res-

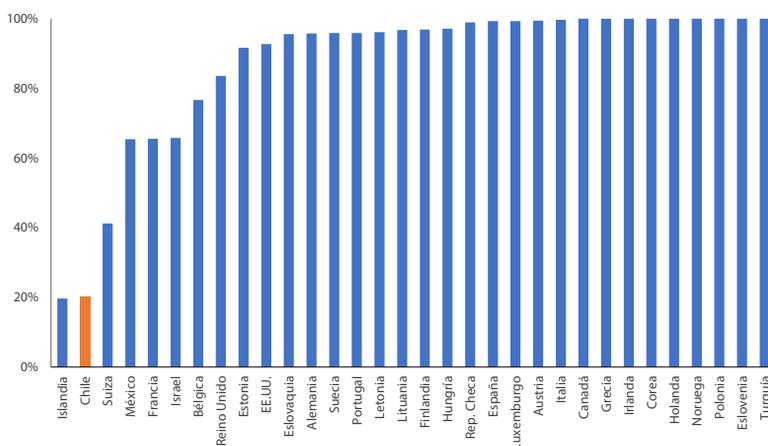
---

<sup>1</sup> Ver el Glosario de Términos Tributarios de la OCDE para esta y otras definiciones relacionadas con impuestos: Glossary of Tax Terms - OECD. Disponible en <https://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm> [19 de enero 2022].

<sup>2</sup> Ver Revenue Statistics (OCDE 2020a) para una explicación más detallada de los distintos tipos de impuestos.

tante 80% se transfiere directamente a las instituciones que proveen los beneficios de seguridad social. Por otro lado, la mayoría de los países de la OCDE recauda más de un 90% de sus contribuciones de seguridad social en forma de impuestos, con una mediana de 96,9% y un promedio de 89,3%. Dado que este porcentaje es significativamente inferior en el caso de Chile, no es correcto comparar la carga tributaria total entre Chile y los demás países de la OCDE. Así, este trabajo se enfoca en la brecha tributaria neta, la que considera todos los tipos de impuestos con excepción de las contribuciones de seguridad social.

**Figura 1.** CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL QUE SE FINANCIAN MEDIANTE IMPUESTOS (% DEL TOTAL)



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2020a).

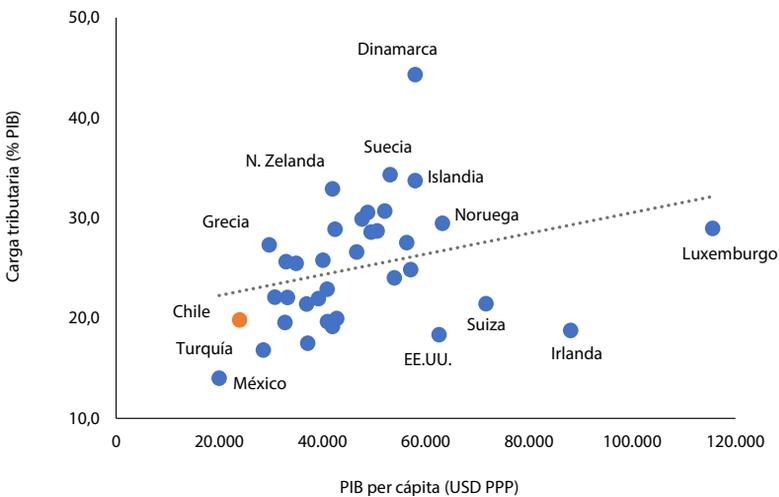
La brecha tributaria neta puede interpretarse como el espacio que tiene Chile para aumentar aquellos impuestos que no corresponden a contribuciones de seguridad social, de manera de quedar en línea con estándares OCDE. Cabe reiterar que también es relevante analizar qué tan grande es la diferencia en términos de contribuciones de seguridad social entre Chile y la OCDE, pero este tema debe abordarse desde la perspectiva del sistema previsional en su conjunto.

## 1.2 Nivel de ingreso

La relación entre nivel de ingreso y carga tributaria ha sido largamente estudiada en la literatura económica. La llamada Ley de Wagner plantea

que el tamaño del gobierno, y por tanto la recaudación tributaria, crece más que proporcionalmente con respecto al PIB (Wagner 1911; Biehl 1998). En su trabajo original de comienzos del siglo XX, Adolph Wagner argumentó que esta relación se debe a que las economías se complejizan a medida que un país se desarrolla, por lo que requerirían de mayores recursos para fines regulatorios, y que la demanda por bienes públicos como la educación y la cultura aumentaría con el nivel de ingreso. Sin embargo, los factores específicos detrás de este resultado y su validez en el largo plazo aún son materia de discusión económica (Durevall y Henrekson 2011; Lamartina y Zaghini 2011; Mohammadi et al. 2008).

Figura 2. NIVEL DE INGRESO Y CARGA TRIBUTARIA NETA EN PAÍSES OCDE



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2020a), Dipres (2020) y FMI (2021).

La Figura 2 presenta la relación entre la carga tributaria neta de contribuciones de seguridad social, medida como porcentaje del PIB, y el nivel de ingreso de los países de la OCDE, medido mediante el PIB per cápita en dólares, a precios constantes y corregido por paridad del poder de compra (PPP). Como sugiere la Ley de Wagner, los datos muestran una clara relación positiva entre ambas variables, con un coeficiente de correlación de 0,35. Por otro lado, Chile es uno de los países con menor PIB per cápita (PPP) en la OCDE, el que alcanzaba US\$23,956 a fines de

2019, previo al inicio de la crisis sanitaria asociada al Covid-19.<sup>3</sup> Lo anterior implica que el nivel de ingresos en Chile es un 44% menor que la mediana de la OCDE (US\$42.594) y un 49% menor que el promedio de este grupo de países (US\$47.321). De esta forma, cualquier estimación que no controle por las diferencias en el nivel de ingreso sobreestimaré la brecha tributaria entre Chile y la OCDE.

### **1.3 Estructura poblacional**

La literatura económica ha documentado que la estructura poblacional, y en particular la tasa de dependencia laboral, es otro factor relevante para explicar la carga tributaria (Shelton 2007, 2008; Durevall y Henrekson 2011; Lamartina y Zaghini 2011). Un aumento en la cantidad de personas dependientes (aquellas que no están en edad de trabajar) conlleva un aumento en la demanda por seguridad social, ya que estos beneficios deben abarcar a un mayor porcentaje de la población. Si bien la importancia de este efecto sobre la carga tributaria disminuye al excluir las contribuciones de seguridad social, la estructura poblacional también incide sobre otros tipos de impuestos. Lo anterior responde a que solo una parte del gasto social asociado a personas dependientes se financia a través de contribuciones. En esa línea, Shelton (2007) analiza una muestra de cerca de 100 países y encuentra que una mayor proporción de personas sobre los 65 años se asocia con un aumento en la mayoría de las categorías de gasto, y no solo en seguridad social propiamente tal.

Shelton (2007) también muestra que la Ley de Wagner, que sugiere una relación positiva entre el nivel de ingreso y la carga tributaria, se explicaría principalmente por el hecho de que la mayoría de los países ricos tiene una población más envejecida. En la misma línea, Lamartina y Zaghini (2011) encuentran que el envejecimiento de la población ha impulsado el crecimiento del gasto público en los países de la OCDE, lo que contribuye a la relación positiva que se observa entre el nivel de ingreso y la carga tributaria. Por otro lado, Durevall y Henrekson (2011) analizan una extensa serie de datos para Reino Unido y Suecia, y encuentran que la relación entre el nivel de ingreso y el tamaño del gobierno depende

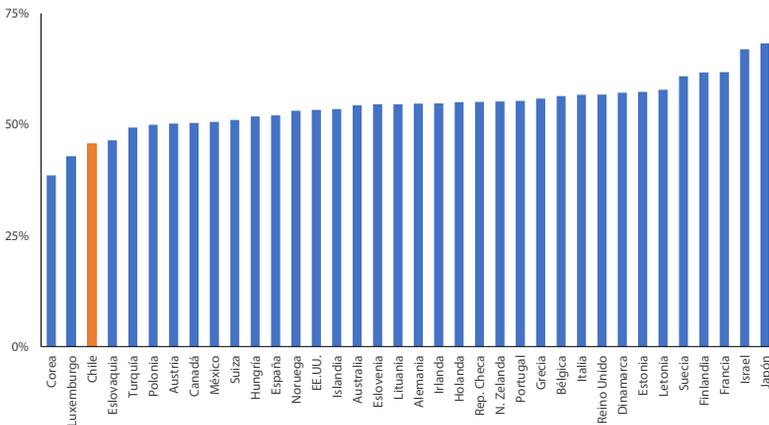
---

<sup>3</sup> De acuerdo con la Figura 3, Chile (US\$23.956) es el segundo país con menor nivel de ingreso dentro de la OCDE, solo superando a México (US\$19.952). Lo anterior no considera la reciente incorporación de Colombia en 2020, cuyo PIB per cápita (PPP) es de US\$14.722.

significativamente de la estructura poblacional. Estos resultados sugieren que es importante considerar la estructura poblacional en conjunto con el nivel de ingreso al momento de explicar la carga tributaria de un país.

La Figura 3 presenta la tasa de dependencia laboral para los países de la OCDE. Esta variable considera el porcentaje de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65 años) respecto de la población en edad de trabajar (personas entre 15 y 65 años). Se observa que Chile tiene una tasa de dependencia laboral de 45,7%, mientras que en la mayoría de los países de la OCDE esta tasa es superior a 50%. En particular, tanto la mediana como el promedio de los países de la OCDE son cercanos a 55%. De esta forma, omitir las diferencias en la estructura poblacional puede afectar la estimación de la brecha tributaria entre Chile y la OCDE.

**Figura 3. TASA DE DEPENDENCIA LABORAL EN PAÍSES OCDE**  
(PERSONAS DEPENDIENTES / PERSONAS EN EDAD DE TRABAJAR)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2020).

## 2. Brecha tributaria neta

A continuación se estima la brecha tributaria neta entre Chile y los países de la OCDE, la que se computa en base a la carga tributaria neta de contribuciones de seguridad social. En la sección 2.1 se describen con mayor detalle los datos utilizados para la estimación. La sección 2.2 ana-

liza la carga tributaria neta de los países de la OCDE y estima la brecha sin ajustar, la que corresponde a la diferencia entre Chile y la mediana de la OCDE. La sección 2.3 estima la brecha ajustada por nivel de ingresos, mientras que la sección 2.4 incorpora la estructura poblacional en este análisis.

## 2.1 Datos

La recaudación tributaria para Chile se obtiene del Estado de Operaciones del Gobierno General: 1990-2019 (Dipres 2020). La recaudación tributaria total fue un 20,6% del PIB en el año 2019, mientras que las contribuciones de seguridad social en forma de impuestos equivalen a un 1,5% del PIB, por lo que la carga tributaria neta alcanza un 19,1% del PIB. Cabe señalar que esta cifra no considera las modificaciones legislativas aprobadas a partir del cierre tributario de 2019. La Ley N° 21.210, aprobada en febrero de 2020, incluye un nuevo tramo de impuesto a la renta de 40%, el que afecta a los contribuyentes que perciben ingresos sobre quince millones de pesos brutos al mes, y una sobretasa del impuesto territorial para activos inmobiliarios de alto valor, entre otras medidas.<sup>4</sup> Se estima que esta reforma recaudará en torno a US\$2.204 millones en régimen (0,7% del PIB),<sup>5</sup> lo que llevaría la carga tributaria neta de Chile a un 19,8% del PIB.

Las cifras de recaudación tributaria en los demás países de la OCDE provienen de la Revenue Statistics (OCDE 2020a), la que proporciona cifras de recaudación tributaria comprobables desde 1965 a 2019.<sup>6</sup> Al igual que en el caso de Chile, la carga tributaria neta se computa como la diferencia entre la carga tributaria total y la recaudación tributaria asociada a contribuciones de seguridad social. Para ajustar la brecha tributaria por nivel de ingreso se utiliza el PIB per cápita en dólares, a precios constantes y ajustado por paridad del poder de compra (PPP), cuyos datos provienen del World Economic Outlook (FMI 2021). Para la estructura poblacional se considera la tasa de dependencia laboral, definida como

<sup>4</sup> Otras modificaciones incorporadas en la modernización tributaria corresponden a la implementación de la boleta electrónica obligatoria, el impuesto a la economía digital, el perfeccionamiento del impuesto verde y la disminución de beneficios tributarios para el sector financiero.

<sup>5</sup> Ver Informe Financiero, Indicaciones al Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Tributaria, Boletín N° 12.043-05 (Biblioteca del Congreso Nacional 2020).

<sup>6</sup> Cabe señalar que los registros de la Revenue Statistics para Chile en 2019 son consistentes con las cifras obtenidas del Estado de Operaciones del Gobierno General: 1990-2019 (Dipres 2020).

el porcentaje de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65 años) respecto de la población en edad de trabajar (personas entre 15 y 65 años), de acuerdo con los World Development Indicators (Banco Mundial 2020).

## 2.2 Brecha sin ajustar

La Tabla 1 muestra los países de la OCDE ordenados de acuerdo con su carga tributaria neta de contribuciones de seguridad social. Como se argumentó en la sección 1, descontar el componente de seguridad social es fundamental para que las cifras tributarias de Chile sean comparables con las de los demás países de la OCDE. Los datos muestran una amplia variabilidad, siendo México el país con menor carga tributaria neta (14% del PIB) y Dinamarca el con mayor nivel (44,3% del PIB), aunque en este último caso no es posible descontar la totalidad de las contribuciones de seguridad social.<sup>7</sup> Chile se ubica en el segundo quintil de países con menor carga tributaria neta cuando se incluye la recaudación esperada por la reforma tributaria aprobada en febrero de 2020. En particular, Chile tiene una carga tributaria neta similar a la de República Checa y Eslovaquia, mientras que supera a Japón, Irlanda, Estados Unidos, Lituania, Turquía y México.

Utilizando la información contenida en la Tabla 1, es posible computar la brecha tributaria neta entre Chile y la OCDE, sin ajustar por nivel de ingresos ni por estructura poblacional. Más precisamente se considera la diferencia entre la carga tributaria neta en Chile y la mediana de la OCDE, sin incluir a Chile en este último cálculo. Dado que la carga tributaria neta de Chile es un 19,8% del PIB, y que la mediana de los países de la OCDE alcanza un 25,1% del PIB, la brecha (sin ajustar) se ubica en 5,3% del PIB. Este cálculo representa una primera aproximación que no depende de variables adicionales. Sin embargo, como se argumentó en la sección 1, el cálculo de la brecha tributaria puede variar significativamente cuando se controla por nivel de ingreso y/o la por estructura poblacional.

---

<sup>7</sup> En el caso de Dinamarca, la mayor parte de las contribuciones de seguridad social se encuentran diluidas en otros ingresos tributarios, por lo que no es posible descontarlas completamente al computar la carga tributaria neta.

Tabla 1. CARGA TRIBUTARIA NETA EN PAÍSES OCDE (% DEL PIB)

1er quintil		2do quintil		3er quintil	
México	14,0	República Checa	19,6	Letonia	22,1
Turquía	16,8	Chile	19,8	España	22,9
Lituania	17,5	Corea del Sur	20,0	Alemania	24,0
Estados Unidos	18,3	Estonia	21,4	Holanda	24,8
Irlanda	18,8	Suiza	21,4	Portugal	25,5
Japón	19,2	Eslovenia	21,9	Hungría	25,6
Eslovaquia	19,5	Polonia	22,1	Israel	25,8
				Reino Unido	26,6
4to quintil		5to quintil			
Grecia	27,3	Francia	29,9		
Austria	27,5	Finlandia	30,5		
Canadá	28,6	Bélgica	30,7		
Australia	28,7	Nueva Zelanda	32,9		
Italia	28,9	Islandia	33,7		
Luxemburgo	29,0	Suecia	34,3		
Noruega	29,5	Dinamarca	44,3		

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2020a) y Dipres (2020).

### 2.3 Brecha ajustada por ingreso

En esta sección se estima la brecha tributaria entre Chile y la OCDE ajustando por nivel de ingreso. En particular, se utiliza una regresión entre la carga tributaria ( $CT$ ) neta de contribuciones de seguridad social, y el PIB per cápita ( $PIB_{pc}$ ), expresado en miles de dólares, a precios constantes y ajustado por paridad del poder de compra (PPP). Esta relación se presenta en la ecuación (1), donde el subíndice  $i$  indexa a los distintos países de la OCDE. Luego, la brecha tributaria neta se computa como la diferencia entre la carga tributaria neta estimada para Chile a partir de la ecuación (1), la que equivale a la carga que debiese tener Chile dado su nivel de ingreso actual y su valor efectivo de acuerdo a lo descrito en la sección 2.1.

$$CT_i = \alpha + \beta * PIB_{PC}_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Para aumentar la robustez de nuestros resultados, esta ecuación se estima considerando distintos períodos. En primer lugar, se utilizan los datos de carga tributaria neta más recientes que están disponibles, los que corresponden a 2019 para la mayoría de los países.<sup>8</sup> Alternativamente, se utiliza el promedio de la carga tributaria neta entre 2015 y 2019, el promedio entre 2010 y 2019, y el promedio entre 2000 y 2019. En el caso del PIB per cápita, se utiliza un rezago de cinco años en la especificación que considera los datos del año más reciente, mientras que en las siguientes regresiones se utiliza el primer año del período considerado. Lo anterior busca disminuir potenciales problemas de endogeneidad, ya que podrían existir otros factores que correlacionen tanto con el nivel de ingreso como con la carga tributaria neta, lo que afectaría la relación entre ambas variables.

**Tabla 2.** BRECHA TRIBUTARIA AJUSTADA POR NIVEL DE INGRESO

Variable dependiente: carga tributaria neta	(1) 2019	(2) 2015-2019	(3) 2010-2019	(4) 2000-2019
PIB per cápita	0,132**	0,127**	0,160***	0,183***
Constante	19,88***	19,75***	18,90***	18,40***
Observaciones	36	36	36	36
R <sup>2</sup>	0,145	0,129	0,196	0,237
Brecha tributaria neta	3.2	3.0	2.9	3.0

Nota: La carga tributaria se considera neta de contribuciones de seguridad social. Se utilizan errores estándar robustos para abordar problemas de heteroscedasticidad.

\*\*\* Significancia al 1% \*\* Significancia al 5% \* Significancia al 10%.

La Tabla 2 presenta los resultados para estas regresiones. Se observa que el nivel de ingreso tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la carga tributaria neta. Esto sugiere que, en línea con la Ley de Wagner, los países aumentan su carga tributaria a medida que se desarrollan. En cuanto a la brecha tributaria ajustada por nivel de ingreso, se observa que esta se ubica en un rango entre 2,9% y 3,2% del PIB, con una media de 3,1% del PIB. Cabe destacar que este valor es muy inferior a la brecha estimada sin ajustar por nivel de ingreso (5,3% del PIB).

<sup>8</sup> Los datos de la Revenue Statistics (OCDE 2020a) están disponibles hasta 2019 para todos los países de la OCDE con excepción de Japón y Australia.

## 2.4 Brecha ajustada por ingreso y estructura poblacional

La ecuación (2) incorpora la estructura poblacional de cada país (*EPob*), la cual se mide mediante la tasa de dependencia laboral. Como se señaló en la sección 3.1, esta tasa corresponde al porcentaje de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65 años) respecto de la población en edad de trabajar. De manera análoga a lo realizado en la sección 2.3, la brecha tributaria neta se estima como la diferencia entre la carga tributaria neta predicha por la ecuación (2) para Chile y su valor efectivo.

$$CT_i = \alpha + \beta * PIB\_PC_i + \delta * EPOB_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

Tabla 3. BRECHA TRIBUTARIA AJUSTADA POR NIVEL DE INGRESO Y ESTRUCTURA POBLACIONAL

Variable dependiente: carga tributaria neta	(1) 2019	(2) 2015-2019	(3) 2010-2019	(4) 2000-2019
PIB per cápita	0,132**	0,126**	0,174**	0,186***
Tasa de dependencia laboral	0,357**	0,389**	0,349*	0,086
Constante	1,81	0,702	1,19	13,49
Observaciones	36	36	36	36
R <sup>2</sup>	0,249	0,250	0,269	0,243
Brecha tributaria neta	1,7	1,8	1,5	2,1

Nota: La carga tributaria se considera neta de contribuciones de seguridad social. Se utilizan errores estándar robustos para abordar problemas de heteroscedasticidad.

\*\*\* Significancia al 1% \*\* Significancia al 5% \* Significancia al 10%.

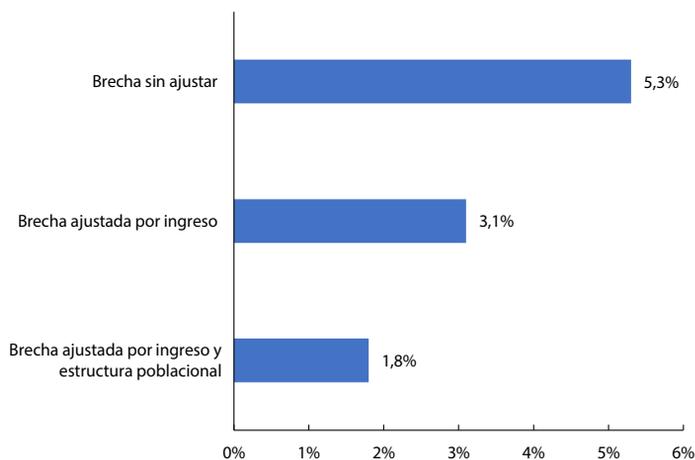
Cabe señalar que para la tasa de dependencia laboral (*EPob*) se utiliza un rezago de cinco años en la especificación que considera datos del año más reciente, y el primer año del período considerado en las demás especificaciones. Lo anterior es equivalente a lo realizado con el nivel de ingreso en la sección 2.3, con el fin de disminuir potenciales problemas de endogeneidad. La Tabla 3 presenta los resultados para estas estimaciones. Se observa que la estructura poblacional tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la carga tributaria, con excepción de la especificación que considera el promedio de la carga tributaria neta entre 2000 y 2019 (columna 4). La brecha ajustada por nivel de ingreso y estructura poblacional se ubica en un rango entre 1,5% y 2,1%

del PIB, con una media de 1,8% del PIB. Este valor es un punto porcentual inferior a la brecha estimada cuando solo se realiza el ajuste por nivel de ingreso (3,1% del PIB).

### 3. Discusión

Utilizando los resultados obtenidos en la sección 2, la Figura 4 presenta las estimaciones para la brecha tributaria neta entre Chile y la OCDE. En particular, la brecha tributaria neta sin ajustar (5,3% del PIB) disminuye cuando se controla por nivel de ingreso (3,1% del PIB) y más aún cuando se incorporan las diferencias en la estructura poblacional (1,8% del PIB). Estos resultados ilustran la importancia de considerar factores estructurales, como son el nivel de ingreso y la estructura poblacional, al estimar la brecha tributaria respecto de la OCDE. Lo anterior es particularmente cierto para un país en desarrollo. Como se argumentó en las secciones 1.2 y 1.3, el ingreso per cápita de Chile es un 49% menor que el promedio de la OCDE, mientras que la tasa de dependencia laboral de Chile es la tercera más baja de la OCDE. En línea con lo sugerido por la literatura económica, tanto el nivel de ingreso como la estructura poblacional tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre la carga tributaria neta de los países de la OCDE.

Figura 4. BRECHA TRIBUTARIA ENTRE CHILE Y LA OCDE (% DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la sección 3.

Una metodología alternativa para estimar la brecha ajustada por ingreso consiste en comparar la carga tributaria de Chile y los países de la OCDE, cuando estos últimos tenían un nivel de ingreso equivalente al de Chile (Rubio y Vergara 2017; Fuentes y Vergara 2020). En particular, Fuentes y Vergara (2020) encuentran que, bajo este enfoque metodológico, la brecha ajustada por ingreso sería de 3,1% del PIB en la actualidad. Esta brecha es equivalente a la que estimamos con nuestro análisis de regresión que controla por nivel de ingreso. Sin embargo, esta metodología no permite controlar por otras variables que podrían afectar la carga tributaria, como lo hacemos al incorporar la estructura poblacional en la sección 2.4.

Cabe señalar que, si se aumentara la carga tributaria en 3,1 puntos del PIB como sugiere nuestro análisis que controla por nivel de ingreso, Chile pasaría a tener una carga tributaria neta de contribuciones de seguridad social de 22,9% del PIB. De esta forma, Chile superaría a países como Corea del Sur (20% del PIB), Suiza (21,4% del PIB) y Polonia (22,1% del PIB), mientras que igualaría el nivel de España (22,9% del PIB). Por otro lado, de aumentar la carga tributaria en 1,8 puntos del PIB, como sugiere el análisis que controla por nivel de ingreso y estructura poblacional, Chile quedaría con una carga tributaria (neta de contribuciones de seguridad social) superior a Corea del Sur y similar a la que tiene Suiza en la actualidad.

Como se señaló anteriormente, también es relevante que Chile se acerque a los países de la OCDE en términos de contribuciones de seguridad social, sean estas financiadas mediante impuestos u otros mecanismos. Cerrar la brecha en términos de contribuciones de seguridad social debe ser un objetivo complementario a cerrar la brecha en términos de carga tributaria neta. Si bien escapa del alcance de este artículo, los datos recolectados por la OCDE entregan una primera aproximación para las diferencias entre Chile y la OCDE en materia de seguridad social (OCDE 2020a). Estos datos pueden diferir de las cifras oficiales de cada país, pero permiten comparar de manera más uniforme entre países. La OCDE señala que Chile recauda 7,2% del PIB en contribuciones de seguridad social, mientras que el promedio de los demás países de esta organización es 11,4% del PIB. Estas cifras sugieren que la brecha en términos de contribuciones de seguridad social es aún mayor que las diferencias que existen en la carga tributaria neta.

## 4. Conclusiones

Este artículo estima la brecha tributaria entre Chile y la OCDE sin considerar las contribuciones de seguridad social. Nuestro análisis sugiere que es importante considerar factores estructurales en la estimación de esta brecha. La carga tributaria tiende a aumentar tanto con el nivel de ingreso como con la tasa de dependencia laboral, en línea con lo sugerido por la literatura económica. Dadas las características de Chile, cuyo nivel de ingreso y tasa de dependencia laboral son inferiores al promedio de la OCDE, la brecha tributaria (neta de contribuciones de seguridad social) disminuye al considerar estas variables en la estimación. En particular, la brecha alcanza tres puntos del PIB al controlar por nivel de ingreso y cerca de dos puntos del PIB al incluir también la estructura poblacional.

A nivel de política pública, la brecha estimada implica que Chile cuenta con una carga tributaria inferior a lo que sugieren sus características estructurales en relación a los países de la OCDE. Esta brecha corresponde a la diferencia que tiene Chile con la OCDE en la actualidad, mientras que se requerirían ajustes adicionales a medida que se converge a niveles OCDE en términos de ingreso y estructura poblacional. Cabe señalar que, si bien escapa del alcance de este trabajo, también es importante analizar la brecha entre Chile y la OCDE en términos de contribuciones de seguridad social. Considerando cifras preliminares recolectadas por la OCDE, esta segunda brecha sería mayor que la brecha estimada para la carga tributaria neta de contribuciones de seguridad social.

## Bibliografía

- Banco Mundial 2020. World Development Indicators. DataBank. Disponible en: [worldbank.org](http://worldbank.org) [20 de junio 2021].
- Biblioteca del Congreso Nacional 2020. Informe Financiero del Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Tributaria. Boletín N° 12.043-05.
- Biehl, D. 1998. Wagner's Law: An Introduction to and a Translation of the Last Version of Adolph Wagner's Text of 1911. *Public Finance* 53(1), 102-111.
- Dipres 2020. Dirección de Presupuestos. Estado de Operaciones del Gobierno General: 1990-2019. Gobierno General. DIPRES Institucional. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15495.html> [20 de junio 2021].
- Durevall, D. y Henrekson, M. 2011. The Futile Quest for a Grand Explanation of Long-Run Government Expenditure. *Journal of Public Economics* 95(7-8), 708-722.
- Feenstra, R.C., Inklaar, R. y Timmer, M.P. 2015. The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review* 105(10), 3150-3182.

- Fuentes, A. y Vergara, R. 2020. Carga tributaria en Chile: evidencia actualizada. *Puntos de Referencia* 526, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2010-2020/puntos-de-referencia-2020/carga-tributaria-en-chile-evidencia-actualizada> [19 de enero 2022].
- FMI 2021. Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Databases. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending> [20 de junio 2021].
- Lamartina, S. y Zaghini, A. 2011. Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries. *German Economic Review* 12(2), 149-164.
- Mohammadi, H., Cak, M. y Cak, D. 2008. Wagner's Hypothesis: New Evidence from Turkey Using the Bounds Testing Approach. *Journal of Economic Studies* 23, 145-155.
- OCDE 2020a. Organisation for Economic Co-operation and Development. Revenue Statistics - OECD Countries: Comparative Tables. Disponible en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> [20 de junio 2021].
- OCDE 2020b. Organisation for Economic Co-operation and Development. Revenue Statistics 2020. OECD iLibrary. Disponible en: [oecd-ilibrary.org](https://www.oecd-ilibrary.org) [20 de junio 2021].
- Rubio, E. y Vergara, R. 2017. Carga y estructura tributaria en Chile: comparación con países OCDE. *Puntos de Referencia* 451, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2017/carga-y-estructura-tributaria-en-chile-comparacion-con-paises-ocde> [19 de enero 2022].
- Shelton, C.A. 2007. The Size and Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics* 91(11-12), 2230-2260.
- Shelton, C.A. 2008. The Aging Population and the Size of the Welfare State: Is there a Puzzle? *Journal of Public Economics* 92(3-4), 647-651.
- Wagner, A. 1911. Der Staat in nationalökonomischer Hinsicht. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* 7, 727-739. *EP*



Artículo

## Reserva de cabotaje marítimo de carga y libre competencia: el caso chileno

**Claudio A. Agostini, Ignacio Briones y Benjamín Mordoj**

**Universidad Adolfo Ibáñez, Chile**

**RESUMEN:** En este artículo se analiza la reserva de cabotaje marítimo de carga en Chile bajo el régimen chileno de defensa de la libre competencia. Junto con describir los aspectos jurídicos de la reserva de cabotaje marítimo, se busca estimar cuantitativamente los eventuales impactos económicos para el país o pérdidas en bienestar asociados a mantener este mercado cerrado a la competencia por vía regulatoria. Ello, por medio de un análisis económico de equilibrio parcial, anclado en una estimación de la caída tarifaria del hecho de abrir el cabotaje a la competencia y medidas de la elasticidad precio de la demanda reportadas por la literatura. Estimamos que mantener este mercado cerrado a la competencia tiene un costo económico de al menos entre USD\$300 y USD\$400 millones anuales. Complementariamente, se analiza la regulación accesorio, que consiste en un impuesto adicional del 20% al uso o goce temporal de naves extranjeras que se destinen a servicios de cabotaje. En base al análisis realizado, se propone la derogación de la reserva de cabotaje marítimo de carga y del impuesto adicional a servicios de cabotaje con naves extranjeras, de modo de introducir una mayor competencia en este mercado, en beneficio de los consumidores chilenos y de la eficiencia económica.

**PALABRAS CLAVE:** reserva de cabotaje marítimo, libre competencia, recomendación normativa

**RECIBIDO:** septiembre 2021 / **ACEPTADO:** enero 2022

---

CLAUDIO AGOSTINI es PhD en Economía, Universidad de Michigan. Es profesor titular de la Facultad de Ingeniería y Ciencias, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Dirección: Av. Diagonal Las Torres 2640, Peñalolén, Santiago, Chile, CP. 791000. Email: [claudio.agostini@uai.cl](mailto:claudio.agostini@uai.cl).

IGNACIO BRIONES es PhD en Economía, Institut d'Etudes Politiques de París. Es profesor asociado y Senior Fellow de la Facultad de Artes Liberales, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Dirección: Av. Diagonal Las Torres 2640, Peñalolén, Santiago, Chile, CP 7910000. Email: [ignacio.briones@uai.com](mailto:ignacio.briones@uai.com).

BENJAMÍN MORDOJ es abogado de la Universidad de Chile. Dirección: Orinoco 90, piso 16, Las Condes, Chile, CP. 7560970. Email: [bmordoj@gmail.com](mailto:bmordoj@gmail.com).

JEL: K21, L43, L98

### Competition Policy and Legal Restrictions on Maritime Cabotage. The Chilean Experience

**ABSTRACT:** This article analyzes the current legal restrictions in Chile to maritime cargo cabotage from a competition policy and antitrust perspective. We describe the main existing legal restrictions to the maritime cabotage reserve and estimate its economic impacts and welfare losses in comparison to the case of cabotage liberalization. The latter is carried out through a simple partial equilibrium model, an estimate of the cabotage's price decline due to cabotage liberalization and a measure of demand price elasticity as reported in the academic literature. Our estimates indicate that cabotage restrictions have a cost between USD\$300 and \$400 million per year. In addition, we analyze the effects of the so called 'accessory regulation' setting and additional tax of 20% for the temporary use of foreign ships destined for cabotage services. Based on the aforementioned analysis, we argue for liberalization of maritime cabotage, including the removal of the additional tax on cabotage services, as a policy to enhance competition, benefits consumers and produce economic efficiency gains.

**KEYWORDS:** maritime cabotage, liberalization, market competition, legal and policy recommendations

**RECEIVED:** September 2021 / **ACCEPTED:** January 2022

**E**n la discusión sobre algunas medidas necesarias para mejorar la competitividad del país, parecen existir pocos aspectos en que una reforma genere tanto consenso técnico como la modificación sustancial o, derechamente, la eliminación de la denominada reserva de cabotaje establecida en el DL 3.059 de 1979 sobre Fomento a la Marina Mercante (Ley de Marina Mercante o LFMM).

En efecto, al menos dos instancias técnicas transversales de mejoras de productividad y competitividad, generadas en dos gobiernos de distinto sello político, han abogado por su eliminación (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 2011; Comisión Nacional de Productividad 2016). Más aún, en un Informe sobre mejoras regulatorias para Chile, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2015) ha definido esta reserva de cabotaje como: “[s]orprendentemente restrictiva para un país que, en muchos otros ámbitos, demuestra una gran apertura [comercial]”, sugiriendo expresamente su eliminación total.

El origen de la reserva de cabotaje se remonta a los inicios de la República, en el siglo XIX. Al igual que en otros países, la introducción de la reserva de cabotaje marítimo estuvo inspirada en razones de seguridad

nacional y de política industrial, asociadas al fomento de una marina mercante nacional que sirviera a, su vez, como reserva naval para potenciales conflictos bélicos. Sin embargo, como usualmente ocurre con este tipo de regulaciones, si bien dicha reserva pudo haber sido necesaria para Chile en sus orígenes, la evidencia indica que ella se ha convertido en una medida proteccionista infundada, provocando que actualmente el mercado de transporte marítimo de carga entre puertos chilenos sea concentrado, poco competitivo y, consecuentemente, con tarifas más altas que aquellas que se darían de existir plena competencia entre navieras chilenas y extranjeras.<sup>1</sup>

En apoyo de la conclusión anterior, el International Transport Forum (ITF), organización intergubernamental dependiente de la misma OCDE, ha señalado que es necesaria una serie de medidas para la liberalización del cabotaje en Chile. Ello, con el objeto de estimular el transporte marítimo costero como opción efectiva de transporte (ITF 2016).

En su segundo punto, el ITF hace referencia a un problema adicional. Ocurre que el DL N° 824 de 1974, que establece la Ley de Impuesto a la Renta, grava con un impuesto adicional del 20% a todo servicio de cabotaje cuando este es realizado con naves de bandera extranjera. Es decir, dicho impuesto resulta aplicable incluso a los armadores nacionales en la medida en que estos gestionen embarcaciones que tengan bandera extranjera para prestar servicios de cabotaje, aunque con algunas excepciones precisas. Desde luego, ese gravamen se aplica por defecto a todo armador extranjero. Cabe destacar que este impuesto fue introducido por la misma ley que estableció la actual redacción de la reserva de cabotaje marítimo de la Ley de Marina Mercante (Ley N° 18.454 de 1985). A partir de este hecho, parece razonable suponer que esta regulación tributaria buscaba también incrementar artificialmente los costos de la operación con naves extranjeras, con el objetivo de proteger la industria nacional.

Dado este aparente consenso técnico sobre la necesidad de una reforma que elimine ambas regulaciones —la reserva de cabotaje marítimo y el impuesto adicional al cabotaje con naves extranjeras—, entonces la pregunta que naturalmente surge es por qué dichas regulaciones

---

<sup>1</sup> En este artículo, cada vez que hablemos de cabotaje nos estaremos refiriendo al cabotaje marítimo de carga. La reserva de cabotaje marítimo para pasajeros no es tratada aquí, aunque sus conclusiones bien pueden extenderse a dicha industria.

se mantienen inalteradas y, por qué, en consecuencia, distintos proyectos de ley que han propendido a su derogación o modificación, como es el caso de aquel presentado en el año 2012 por el gobierno de esa época, simplemente no han logrado avanzar en su tramitación legislativa.<sup>2</sup>

La respuesta a esa pregunta no es simple. Y ello se hace aún más patente desde una revisión del derecho comparado. En efecto, salvo algunas excepciones, como es el caso de Filipinas, China, Nueva Zelandia o Australia, aunque estos tres últimos con matices, la reserva de cabotaje marítimo para naves extranjeras es una política regulatoria prácticamente unánime en el mundo, incluyendo a los países desarrollados y a aquellos con mayor tradición de apertura comercial a servicios extranjeros. En el caso de Estados Unidos, una prestigiosa publicación analizó los fuertes impactos para los consumidores de la reserva de cabotaje impuesta en ese país por la *Jones Act*, graficándolos con el hecho de que el ganado muchas veces tiene que ser transportado por avión desde Hawai hacia los estados continentales de ese país, dados los costos prohibitivos del transporte marítimo nacional (The Economist 2017).

El caso de la Unión Europea tampoco es distinto, pues dicha reserva se mantiene también para naves con bandera de países que no sean miembros de ese Tratado (Cano Lorca 2013; CEE 2014). Sin embargo, crecientemente existen excepciones a lo anterior; por ejemplo, algunos países en la Unión Europea que han avanzado hacia liberar completamente el cabotaje son Holanda, Dinamarca, Inglaterra, Irlanda y Bélgica (Hoffmann 2011).

Luego, para el caso chileno, la explicación a este fenómeno regulatorio parece más compleja. De ahí que pueda hablarse de una paradoja de discrepancia sobre un consenso. O, dicho de otro modo, de por qué existen claras dificultades para avanzar en una materia respecto de la cual —con la excepción de las empresas navieras nacionales y de los transportistas terrestres, quienes se benefician de una menor competencia— no existen, en general, disensos.

La respuesta parece encontrarse, precisamente, en la identidad de quienes discrepan de la apertura del cabotaje marítimo, que son aquellos incumbentes naturalmente afectados por la mayor competencia que

---

<sup>2</sup> Proyecto de Ley que Modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante (DL N° 3.059 de 1979) y Ley Sobre Impuesto a la Renta (DL N° 824 de 1974), permitiendo que naves mercantes chilenas y extranjeras puedan realizar cabotaje.

dicha apertura generaría (O’Ryan 2016). Pero la existencia de un interés en la protección regulatoria por parte de ciertos grupos de interés no es un escenario muy distinto de otros casos en los que, además, se ha ido avanzando progresivamente, a pesar de existir una intensa oposición por parte de aquellos incumbentes afectados por la mayor competencia que generaría la respectiva liberalización.<sup>3</sup> Demás está señalar que el caso de mayor éxito en esta materia es el de la potente política de apertura comercial implementada en Chile hace décadas y que ha jugado un rol clave en el desarrollo económico del país.

En este sentido, para oponerse a la apertura al cabotaje marítimo de carga, muchas veces estos grupos de interés invocan el hecho de que los barcos de bandera extranjera pueden tener tasas impositivas menores que las locales, que su mano de obra puede ser más barata y que podrían destruir puestos de trabajo locales, lo cual justificaría la protección de la industria nacional. No obstante, si consideramos que el cabotaje por naves extranjeras no es otra cosa que la importación de un servicio, estos argumentos no son distintos a los que otrora se invocaron en Chile para proteger industrias de bienes y son, en consecuencia, contrarios a la política de apertura comercial generalizada, adoptada por Chile desde hace décadas.

Por otro lado, particularmente desde la Armada de Chile, parte de la oposición a la apertura del cabotaje marítimo también viene de invocar supuestas consideraciones estratégicas o de seguridad nacional que justificarían la existencia de una marina mercante estrictamente nacional. En su defecto, si se llegase a avanzar en abrir el cabotaje marítimo de carga, se ha planteado, por ejemplo, que los capitanes de navío deberían ser chilenos (lo que, naturalmente, restringe severamente cualquier apertura efectiva).<sup>4</sup>

Entonces, lo que parece distinguir a la reserva de cabotaje marítimo de otros casos similares es que el grado de oposición de ciertos grupos de interés es de tal intensidad que los poderes colegisladores derecha-

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, para el caso de la reforma a notarios y conservadores, y para el transporte terrestre de pasajeros.

<sup>4</sup> Por supuesto, el argumento no resulta demasiado convincente: si uno aplicara el mismo criterio a otras industrias estratégicas como, por ejemplo, la industria eléctrica o la de telecomunicaciones, ¿debería también ser mandatorio que sus gerentes sean chilenos? Aunque, valga señalarlo, resabios de este tipo de regulaciones se mantienen en nuestro ordenamiento jurídico. Así, el artículo 18 de la Ley N° 18.838 exige que presidentes, directores, gerentes, administradores y representantes legales de los titulares de una concesión de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción, sean todos chilenos.

mente prefieren no instar por su eliminación (y la de aquellas regulaciones accesorias, como es el caso del impuesto adicional). Pero, y aquí lo relevante, contrariamente a lo que pueda suponerse, la evidencia económica indica que, en el caso de la apertura de la reserva de cabotaje, la oposición más intensa proviene, además del gremio de armadores nacionales o de la Armada de Chile a causa de supuestas razones estratégicas, de los proveedores del sustituto más cercano: el transporte por camión. En efecto, un mercado menos competitivo en el cabotaje marítimo no solo eleva los precios (y las rentas) en ese mercado, sino que también en aquellos que compiten con él, en este caso el transporte terrestre. Y, como es público y notorio, el transporte por camiones, no solamente en Chile, forma parte de un grupo de interés con un histórico y muy organizado poder de presión.

Es decir, este constituye un caso en que la economía puede explicar mucho. En efecto, en la medida en que el cabotaje siga siendo un servicio relativamente costoso para la movilización de volúmenes de carga de menor tamaño y para pares de origen-destino de menor distancia, el transporte por camión puede seguir siendo un sustituto relativamente atractivo para los usuarios finales. Es decir, se trata de un caso similar a la llamada 'falacia del celofán', conforme a la cual un bien o servicio es considerado parte de un mercado relevante debido al ejercicio de poder de mercado por parte de un agente, respecto de un bien o servicio que, de existir competencia, no sería un verdadero sustituto (Hovenkamp 2015). Pero, aplicado al transporte marítimo chileno de carga, dicha situación es artificial, pues depende de un factor exógeno, como es la reserva de cabotaje marítimo (y el impuesto adicional). Por eso, no debe llamar la atención que, en este punto, y al igual como ocurre con las políticas de promoción y desarrollo del ferrocarril, los transportistas por camión se opongan consistentemente a la apertura unilateral de la reserva de cabotaje o a la derogación del impuesto adicional, desde que dicho gremio tiene aún más que perder en el caso de una mayor competencia en el segmento de transporte marítimo.

Precisamente porque la solución no es simple, es necesario considerar medidas argumentativas adicionales que refuercen la necesidad de apertura a una mayor competencia de este servicio en beneficio de los consumidores chilenos. Experiencias como la apertura unilateral en el cabotaje aéreo pueden ser útiles para estos efectos. En la medida en que

nuevas iniciativas legislativas que propendan a la apertura del cabotaje marítimo de carga, como la que actualmente se está discutiendo en el Congreso Nacional,<sup>5</sup> no avancen, ello parece requerir la intervención de organismos como la Fiscalía Nacional Económica (FNE) o el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), que gozan de una reputación técnica importante, de modo de elevar la carga de la argumentación a quienes tradicionalmente se oponen a esta reforma y afectan con ello a la competencia (y a los consumidores). Así, por ejemplo, en relación con la reserva de cabotaje aéreo, el TDLC recomendó insistentemente su derogación, la última vez a propósito de la aprobación de la operación de concentración entre LAN Airlines S.A. (LAN) y TAM Linhas Aéreas S.A. (TAM), en el año 2011, derogación que finalmente se verificó, aunque por una vía indirecta, según se explica *infra*. Por lo anterior, esta intervención de los órganos de defensa de la competencia forma parte de las propuestas que se desarrollan en este artículo.

De acuerdo a nuestro conocimiento, a la fecha no existen estudios que hayan cuantificado los impactos económicos que ha tenido para el país la reserva de cabotaje marítimo de carga y el impuesto adicional al cabotaje por naves extranjeras. Esto, muy probablemente se debe a la escasez de información respecto de las tarifas efectivamente cobradas por los armadores chilenos. A partir de fuentes indirectas, de cotizaciones efectuadas a armadores nacionales y extranjeros, de evidencia sobre la estructura de este mercado y de las estimaciones para la elasticidad precio de la demanda por cabotaje documentada en la literatura, el presente artículo busca ser un primer aporte en ese sentido, contribuyendo con ello al imprescindible debate sobre esta materia.

Efectuada esta introducción, el resto del documento se organiza de la siguiente manera. La primera sección (1) describe, de modo general, la regulación vigente en materia de reserva de cabotaje marítimo e impuesto adicional al cabotaje por naves extranjeras. La segunda sección (2) propone una cuantificación del impacto de la reserva de cabotaje marítimo y el impuesto adicional al cabotaje por naves extranjeras, dando cuenta de las ganancias que existirían para el consumidor en caso de derogarse dicha normativa. La tercera sección (3) describe brevemente

---

<sup>5</sup> Proyecto de Ley que Modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante y la Ley de Navegación para fomentar la competencia en el mercado del cabotaje marítimo. Boletín N° 14532-15. Fecha de ingreso: 17 de agosto 2021.

la decisión relativa a la operación de concentración ocurrida entre LAM y TAM del año 2011 y su impacto en materia de cabotaje aéreo. La cuarta sección (4) describe brevemente el último intento legislativo por derogar la reserva de cabotaje marítimo de carga, actualmente en tramitación en la H. Cámara de Diputadas y Diputados, y en el evento de fracasar este, presenta dos propuestas de política pública destinadas a revertir el impacto negativo que tiene para la libre competencia y el bienestar económico las restricciones al cabotaje marítimo de carga y el impuesto adicional al cabotaje por naves extranjeras. Finalmente, la quinta sección (5) presenta nuestras conclusiones.

## **I. El impacto económico de la reserva de cabotaje marítimo**

### **La reserva al cabotaje marítimo de carga y el impuesto adicional al cabotaje por naves extranjeras**

La Ley de Fomento a la Marina Mercante establece una de las dos llamadas reservas de carga, en este caso la denominada reserva de cabotaje. Junto con definir el cabotaje como “[e]l transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros y de carga entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva”, esa disposición establece también una regla general de reserva al señalar que: “El cabotaje queda reservado a las naves chilenas”. Adicionalmente, fija dos excepciones a esa regla general de reserva, que dependen de los volúmenes de carga a transportar:

Las naves mercantes extranjeras podrán participar en el cabotaje cuando se trate de volúmenes de carga superiores a 900 toneladas, previa licitación pública efectuada por el usuario, convocada con la debida anticipación [...]. Cuando se trate de volúmenes de carga iguales o inferiores a 900 toneladas y no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno, la Autoridad Marítima autorizará el embarque de dichas cargas en naves mercantes extranjeras. Asimismo, dicha autorización deberá darse cuando se trate del transporte exclusivo de pasajeros. El Reglamento determinará cuándo se entenderá que no hay disponibilidad de naves dentro del plazo que fijará para este efecto. (Artículo 3° de la Ley de Fomento a la Marina Mercante, DL N° 3.059 de 1979)

Por su parte, se establece una tercera excepción, denominada de reputación de naves extranjeras. Conforme a esta, una comisión especial

podrá, en ciertos casos, permitir el cabotaje por naves extranjeras de cierta antigüedad, en la medida en que no se encuentren arrendadas a casco desnudo con promesa u opción de compra dentro de determinado lapso (Barroilhet 2014).<sup>6</sup> Por nave extranjera debe entenderse aquella que no tiene nacionalidad chilena, lo que se encuentra íntimamente ligado con las reglas sobre abanderamiento de naves.<sup>7</sup>

De las excepciones anteriores, destaca la que establece que la Autoridad Marítima Local (con fuerte presencia de la Armada de Chile en su integración), en el caso de volúmenes de carga iguales o inferiores a 900 toneladas y cuando no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno, autorizará el embarque de dichas cargas en naves mercantes extranjeras. Asimismo, dicha autorización deberá darse en todo caso cuando se trate del transporte exclusivo de pasajeros. Esta es la comúnmente denominada autorización especial o *waiver*.

Ahora bien, las excepciones mencionadas tienen al menos tres obstáculos prácticos accesorios, y por ello en la práctica no han sido utilizadas para evitar las restricciones impuestas por la reserva general al cabotaje de carga por naves extranjeras.

Primero, según consta en la Ley de Marina Mercante, en el caso de la adjudicación de transporte de carga superior a 900 toneladas mediante una licitación, las empresas navieras chilenas tienen derecho a reclamar los resultados ante la comisión especial, la que tendrá un plazo de treinta días para pronunciarse. Es así como, efectuada la adjudicación, y aun cuando exista una reclamación pendiente, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) autorizará a la nave extranjera para efectuar el transporte de cabotaje de las cargas señaladas. Pero, si fuere acogida la reclamación y el usuario embarcare la carga, este deberá pagar una multa de 1% a 25% del valor del flete, que será determinada por la comisión especial. Cabe destacar que la LFMM no define criterios para su cuantificación, lo que otorga a dicho organismo una alta discrecionalidad.

Como se ve, en la práctica este diseño regulatorio entorpece el uso del mecanismo de licitación, pues incentiva a los armadores chilenos a utilizar la reclamación administrativa y a generar incertidumbre para

---

<sup>6</sup> La razón de esta excepción es que, cumpliéndose ciertos requisitos, las naves extranjeras arrendadas a casco desnudo con promesa u opción de compra se reputan legalmente como naves chilenas.

<sup>7</sup> En lo fundamental, las reglas para determinar el abanderamiento de una nave de nacionalidad chilena se encuentran contenidas en el DL N° 2.222 de 1978.

el adjudicatario, no solo con respecto al plazo en el cual puede recibir la autorización, sino además respecto de la potencial multa que debe enfrentar, lo que naturalmente supone un costo adicional en relación a las empresas navieras chilenas. De hecho, la sola amenaza de utilizar este mecanismo de impugnación ya puede operar como un disuasivo para la utilización más masificada de este mecanismo.

Segundo, la autorización especial o *waiver* se encuentra sujeta a la discrecionalidad de la Autoridad Marítima Local, la cual debe calificar la falta de disponibilidad de naves de pabellón chileno para transportar carga de volúmenes iguales o inferiores a las 900 toneladas. Dicha discrecionalidad es, en sí misma, fuente de incertidumbre para los armadores extranjeros. Pero, más aún, al ser una circunstancia que debe ser revisada caso a caso o, lo que es lo mismo, asume un escenario transitorio de falta de disponibilidad, dicha solución desincentivaría fuertemente la entrada en forma permanente de servicios regulares de transporte de carga en el mercado doméstico. La evidencia parece respaldar ambas conclusiones. En efecto, durante el año 2010, que corresponde al de las cifras más actualizadas sobre el particular, solo el 0,3% de la carga de cabotaje se movilizó en naves de bandera extranjera no reputadas como chilenas; es decir, carga que se transportó a través del uso del mecanismo del *waiver* (Cámara Marítima Portuaria de Chile 2015). En apoyo de lo anterior, el ITF se refirió en términos negativos a esta alternativa:

El transporte marítimo costero no es una modalidad competitiva de transporte en Chile. Ella es cara y no existe una red amplia de servicios, por lo que a los embarcadores puede tomarles largo tiempo el lograr que sus mercancías sean transportadas hacia su destino. El desarrollo del transporte marítimo costero se encuentra entorpecido por normas de cabotaje muy estrictas. Estas normas establecen que el cabotaje debe ser llevado a cabo por naves de bandera chilena y compañías chilenas con tripulación chilena. Las compañías extranjeras pueden postular a un *waiver*, pero ese *waiver* está asociado a costos adicionales, procedimientos burocráticos, conllevando altos costos de transacción. Por lo tanto, las compañías extranjeras generalmente no postulan a éstos, y no existe un caso económico a favor de ellos. El resultado es mayores riesgos en la cadena de suministro, mayores costos de transporte y mayor congestión de caminos. (ITF 2016, 55)

Tercero, la Ley de Impuesto a la Renta establece un impuesto adicional del 20% en el caso de:

Arrendamiento, subarrendamiento, fletamento, subfletamento, usufructo o cualquier otra forma de cesión del uso o goce temporal de naves extranjeras que se destinen o utilicen en servicios de cabotaje o cuando los contratos respectivos permitan o no prohíban utilizar la nave para el cabotaje. (Artículo 59 de la Ley Sobre Impuesto a la Renta, DL N° 824 de 1974)<sup>8</sup>

Ello, naturalmente, encarece desde el inicio el servicio de cabotaje provisto por naves extranjeras en relación con naves chilenas, que tributan conforme al régimen general; o, dicho de otro modo, incrementa artificialmente los costos de las primeras en relación con las segundas, lo que puede hacer a aquellas menos competitivas que a estas frente a los usuarios finales (dada la magnitud de la tasa, es de suponer que dicho efecto se produce en la práctica).

Es del caso destacar que, desde la eficiencia económica, los impuestos específicos se justifican cuando gravan una actividad económica que genera una externalidad negativa. Es, por ejemplo, el caso del impuesto específico a los combustibles para la contaminación, o de la tarificación vial de rutas saturadas. El impuesto específico asociado a la reserva de cabotaje no tiene justificación alguna en base a la presencia de externalidades negativas, que en este caso son inexistentes. Luego, en este último caso es posible concluir que dicho impuesto constituye, simplemente, una medida de protección industrial sin justificación técnica. Considerando que el cabotaje puede ser visto como un servicio susceptible de ser adquirido en el mercado mundial, el citado impuesto también puede ser visto como análogo a introducir un arancel de 20% sobre el mismo, situación que contrasta con la política de liberalización comercial chilena y que se refleja en un arancel efectivo promedio que actualmente es inferior al 1%. Cabe destacar, además, que este impuesto adicional parece no tener correlato en otros ordenamientos jurídicos y, más aún, puede potencialmente tener un efecto disuasorio de la competencia incluso de eliminarse la reserva de cabotaje. De ahí la importancia de entender ambos casos —la reserva de cabotaje y este impuesto adicional— como regulaciones vinculadas entre sí y con un objetivo común, que es el de proteger (y aislar) a la marina mercante nacional de la competencia.

---

<sup>8</sup> El DL N° 3.059 de 1979 dispone que: "Para todos los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta establecida en el decreto ley N° 824, de 1974, y sus modificaciones, el cabotaje realizado en Chile por personas sin domicilio ni residencia en el país se considerará actividad desarrollada en él y, en consecuencia, las rentas que se devenguen por dicho concepto se estimarán que son de fuente chilena".

Dichos obstáculos accesorios, y en particular el impuesto adicional, operan en la práctica como aquello que, en el lenguaje del derecho de defensa de la competencia, se conoce como una barrera regulatoria a la entrada. Es decir, constituyen un aumento artificial de costos para determinados entrantes, en este caso con fuente en disposiciones normativas, que no ha sido ni es soportado por los actores incumbentes, vale decir, los armadores nacionales o los transportistas terrestres, en tanto sustitutos imperfectos del transporte marítimo (Demsetz 1982). En el mismo sentido, von Weizsacker (1980) define barreras a la entrada como los costos que enfrentan las firmas que deseen entrar a la industria, pero que no enfrentan aquellas que ya están establecidas en esa industria.

En la introducción se expuso que, al menos en cuatro oportunidades, distintos organismos técnicos han instado, por razones de competitividad, a la eliminación o reforma sustancial de la reserva de cabotaje marítimo. Una quinta iniciativa se encuentra actualmente en curso, según se detalla *infra*.

En lo que sigue se consideran aspectos económicos propios de la estructura y comportamiento de la industria de cabotaje en Chile y el impacto que la menor competencia en esta actividad produce en los consumidores nacionales.

Así se pretenden mostrar aquí razones económicas específicas a favor de la eliminación de la reserva de cabotaje marítimo y del impuesto adicional al cabotaje por naves extranjeras. En concreto, se busca estimar, en base a la información disponible, cómo, producto de dicha regulación, hoy se tiene un mercado de transporte marítimo entre pares de origen y destino en Chile que es poco competitivo e ineficiente. O, dicho de otro modo, un mercado que permite a los actuales incumbentes el ejercicio de poder de mercado por la vía de la obtención de rentas económicas que tienen su fuente en las denominadas cuasirrentas de regulación.<sup>9</sup>

Como antecedente, cabe destacar que en el año 2012, a petición del Ministerio de Hacienda, se efectuó una estimación de los efectos económicos de la reserva de cabotaje marítimo (Gómez 2012). Posteriormente

---

<sup>9</sup> Las cuasirrentas de regulación consisten en las rentas económicas que los incumbentes obtienen como consecuencia de existir regulaciones que limitan la desafiabilidad de un mercado. Son, entonces, rentas económicas (*windfall profits*) obtenidas en función de una regulación que es desfavorable a una mayor competencia (Demsetz 1968; Posner 1975).

se han hecho algunos esfuerzos por caracterizar las consecuencias de la reserva de cabotaje y del impuesto adicional en la estructura de este mercado, aunque con información hasta el año 2013 (Cámara Marítima Portuaria 2015; ITF 2016). Sin embargo, a la fecha no existiría una estimación cuantitativa actualizada de los efectos económicos derivados de esta regulación. Lo anterior es relevante pues, como se dijo, de existir evidencia de ese impacto en competencia se agregaría un argumento robusto en favor de la derogación o al menos de la modificación sustancial de la regulación sobre reserva de cabotaje marítimo y del impuesto adicional al cabotaje por naves de nacionalidad y pabellón extranjero.

Es importante señalar que dicha estimación no es fácil de hacer y requiere el acceso a datos privados de empresas. Esto, ya que conceptualmente consiste en estimar los precios cobrados por cabotaje, las nuevas cantidades de equilibrio y las rentabilidades que obtendrían las empresas navieras nacionales en un mundo contrafactual en el cual no existe reserva de cabotaje, de tal forma de comparar posteriormente esos precios, cantidades y rentabilidades con los actuales. De igual manera, en rigor cabría estimar también el impacto en industrias sustitutas del transporte marítimo, en este caso la de transporte terrestre (camiones), donde existen externalidades negativas que no se encuentran eficientemente tarifadas.

Como sea, en base a la evidencia disponible, hay buenas razones para concluir que existe una asociación positiva entre reserva de cabotaje marítimo de carga e impuesto adicional con una menor competencia en el mercado relevante de cabotaje en Chile. Los siguientes antecedentes permiten arribar a dicha conclusión.

Primero, se trata de un mercado altamente concentrado, especialmente en relación con el cabotaje de grandes volúmenes de carga. En efecto, información disponible muestra que actualmente existirían cuatro oferentes de servicio de cabotaje, los que además se encuentran en zonas geográficas distintas. Hay dos actores en el sur y dos en el norte, aunque con un 90% de la oferta concentrada exclusivamente en un solo agente económico. A su vez, un 95% del transporte marítimo de líquidos estaría concentrado en los mayores actores (ITF 2016). Es así como el Índice Herfindahl-Hirschman de concentración (HHI, por su sigla en inglés), que es un indicador de común uso para medir esta última variable, es de 4.556 en líquidos y 4.435 en graneles, ambos considerados como consti-

tutivos de un mercado altamente concentrado de acuerdo a la Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales de la FNE (la Guía).<sup>10</sup> Nótese que, según otras estimaciones, al año 2012 el HHI sería incluso mayor, 6.977 para graneles sólidos y 4.992 para graneles líquidos (Frigerio 2017). Cabe destacar que estas estimaciones posiblemente incluso subrepresentan el grado de concentración de la industria, pues consideran dentro de la oferta de cabotaje a empresas que se autoproveen de servicios de este tipo como insumo para la venta de productos *aguas abajo*, bajo lógicas de integración vertical.

Segundo, la concentración observada habría producido, además, un efecto de libre competencia en el mercado portuario, que es un mercado conexo al del transporte marítimo de cabotaje. En efecto, dado que la demanda por los servicios de movilización portuarios deriva de la demanda por transporte marítimo, se puede concluir que los pares de origen y destino de servicios de cabotaje se concentrarían principalmente en los puertos de la Quinta Región, lo que de hecho ocurriría (ITF 2016).<sup>11</sup>

Tercero, hay evidencia que sugiere que las tarifas cobradas por el servicio de cabotaje serían significativamente más altas que aquellas que prevalecerían en un escenario competitivo. Lo anterior se puede deducir de la subutilización del cabotaje por parte de los usuarios finales (14% al año 2015) o, lo que es lo mismo, de la concentración de la demanda del mismo en dos grandes actores, ambos de propiedad estatal, con capacidad suficiente para negociar mejores condiciones tarifarias (ITF 2016).<sup>12</sup> Es importante señalar que dichas cifras podrían estar incluso sobrerrepresentando la importancia relativa del cabotaje, pues no consideran

---

<sup>10</sup> La Guía de la FNE define como mercado altamente concentrado uno donde el índice es mayor a 2.500, el que es incluso menos exigente que el de estándares internacionales (lo que probablemente está influido por el tamaño de la economía chilena), donde la cota inferior del índice de alta concentración es usualmente de 1.800 (FNE 2021).

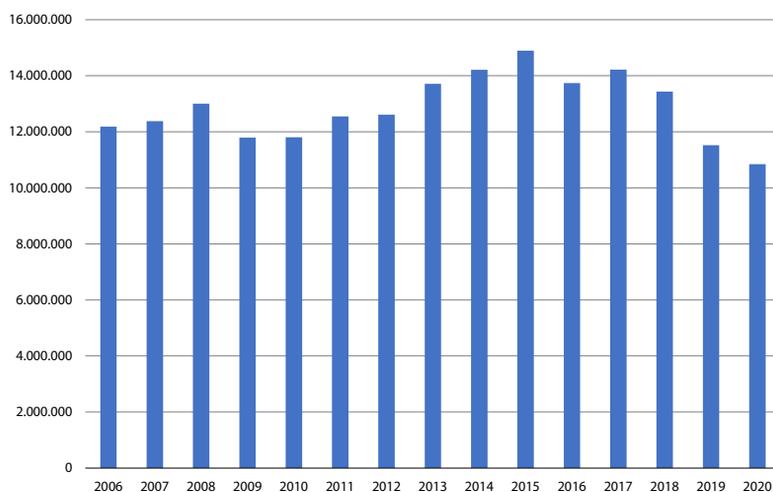
<sup>11</sup> Sin embargo, en el caso del transporte marítimo de carga, un par origen-destino no es necesariamente el único mercado relevante, ya que es posible transportar carga desde un puerto A hacia un puerto C, pero dejando carga en el puerto B entremedio e incluso llevando además carga del puerto B al C.

<sup>12</sup> En el caso del cabotaje de carga general, cerca del 80% correspondió a productos pecuarios y alimenticios. Por otra parte, en la carga a granel más del 95% es explicado por el carbón, hierro, acero, caliza y sal. Finalmente, el 90% del cabotaje de carga líquida corresponde a petróleo diésel, petróleo crudo, ácido sulfúrico y gasolina para vehículos. Si se analiza a nivel agregado de productos, el 85% de lo transportado por cabotaje corresponde a petróleo diésel y crudo, productos pecuarios, ácido sulfúrico, carbón, hierro y acero (Cámara Marítima Portuaria de Chile 2015).

la demanda por transporte terrestre que surge, en parte y como se ha dicho, artificialmente como sustituto imperfecto, producto de la falta de competencia en el primer servicio.

Se trataría, además, de un mercado que no muestra cifras relevantes de crecimiento, al menos no con respecto al crecimiento de la economía o en un nivel proporcional al aumento de la movilización de carga con origen o destino en Chile y al crecimiento del tamaño de las naves portacontenedores. El siguiente gráfico muestra el tonelaje transportado en cabotaje para el período 2006-2020 (2020 es el último año para el cual la Directemar publica información):

**Gráfico N° 1. VOLUMEN ANUAL DE CABOTAJE DE CARGA (TONELADAS MÉTRICAS)**



Fuente: Boletín Estadístico Marítimo, Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante (2021).

Cuarto, existirían, además, otras ineficiencias, tanto productivas como asignativas, que serían consecuencia directa de la reserva de cabotaje y del impuesto adicional, entre otros factores que desincentivan una mayor competencia en la provisión del servicio de cabotaje. Entre dichas ineficiencias pueden incluirse las siguientes:

(i) Mayores tiempos involucrados en el transporte de mercancías, pues aquellas naves extranjeras con origen en algún puerto también extranjero, deberán trasladar la mercancía, a su llegada al primer puerto

nacional, a una nave de nacionalidad y pabellón chileno, o a través de camiones, al no poder ellas recalar en un segundo puerto del país.

(ii) Mayores costos logísticos, pues el importador —sea directamente o a través del precio del flete— deberá eventualmente pagar dos tarifas portuarias distintas (la del primer puerto de destino, que es a la vez puerto de origen del servicio de cabotaje, y la del puerto de destino final de esa carga).

(iii) Externalidades negativas asociadas a la mayor contaminación y congestión de caminos por el uso del modo rodoviario.

(iv) Supervivencia en el mercado de oferentes eventualmente menos eficientes (los armadores nacionales que, fruto de la menor competencia, no son disciplinados por potenciales entrantes más eficientes, y los transportistas terrestres, particularmente en distancias más largas o para cierto tipo de carga).

(v) Ineficiencia productiva, al no poder utilizarse capacidad ociosa de naves extranjeras que, por un costo marginal relativamente bajo, podrían transportar carga entre puertos nacionales.

Por último, si bien es algo escasa en la literatura académica y en algunos casos es más bien cualitativa que cuantitativa, es importante considerar la evidencia internacional tanto respecto de la apertura como del cierre del cabotaje de carga marítimo.

La evidencia para Nueva Zelanda, que abrió el cabotaje marítimo de carga el año 1995, es que como resultado de la apertura las tarifas bajaron en promedio un 25% (Cavana 2004). En el caso de Grecia, abrió el cabotaje el 2001 y la evidencia para el transporte de carga y personas en ferry entre islas es que las tarifas bajaron, aumentó la frecuencia y disminuyó la edad de las naves (Chlomoudis et al. 2007; Sitzimis 2021).

Un caso interesante es el de Malasia, ya que en 1980 cerró el cabotaje y forzó a que todas las naves extranjeras pudieran llegar solo a un puerto en el país, Klnag, ubicado en Malasia oeste, desde el cual posteriormente se hacía cabotaje con empresas navieras nacionales al resto de los puertos en el país en Malasia este y Malasia oeste. Como resultado, aumentaron los costos de transporte en todo el país, pero aún más en Malasia este, dado que ninguno de sus puertos podía recibir naves extranjeras y está separado de Malasia oeste por el mar del sur de China (Ruslan, Ghani y Khalid 2019). Adicionalmente, la calidad del servicio producto de la falta de inversión en naves nuevas fue disminu-

yendo, la eficiencia de los puertos empeoró y tuvo efectos negativos en el crecimiento económico en Malasia este (Suffian, Roslin y Karim 2013). Como resultado de estos efectos, el cabotaje se ha ido abriendo gradualmente. En 1994 se permitió el cabotaje de carga entre los puertos Klang y Penang; luego, en 2009, se abrió para el transporte entre los puertos de Sepanggar y Kuching en Malasia este y el puerto Tanjung pelepas en Malasia oeste. Finalmente, en 2017 se abrió completamente el cabotaje marítimo de carga, con lo cual disminuyeron las tarifas y aumentó la frecuencia de naves.

## **2. Beneficios económicos de abrir el cabotaje a la competencia. Una estimación**

Los consumidores chilenos de servicios de cabotaje pueden categorizarse como todas aquellas empresas o actividades productivas que mueven carga entre puertos chilenos, que actualmente se encuentran obligados a efectuarlo con naves de bandera chilena. Para todos los efectos prácticos, el análisis que realizamos a continuación no es distinto del modelo básico de comercio internacional en que, luego de una apertura comercial, los consumidores y oferentes locales enfrentan un precio internacional menor que el que existe domésticamente en ausencia de libre comercio.

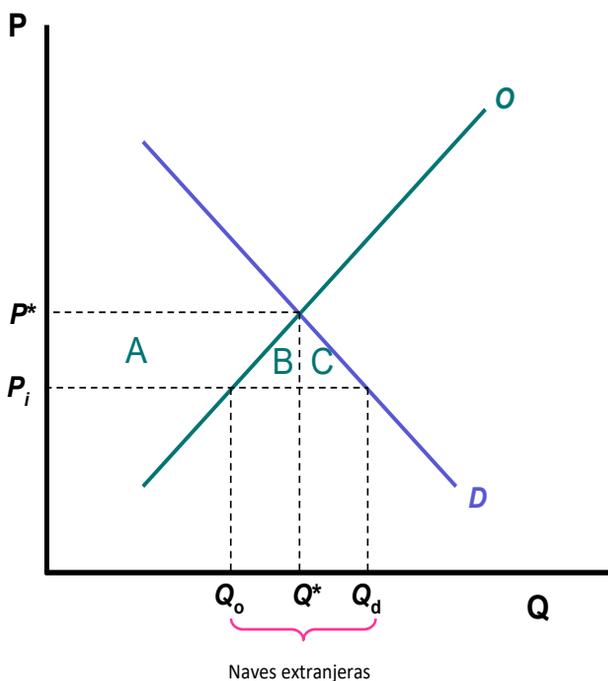
El Gráfico 2 presenta, en la forma de un análisis económico simple de equilibrio parcial, los beneficios que tendría para los consumidores locales y la economía como un todo, el abrir el cabotaje marítimo a naves extranjeras.

En el gráfico, la curva de demanda  $D$  refleja la valoración (disposición a pagar) que tienen los consumidores por el servicio de transporte marítimo de carga (o pasajeros) que se transa en este mercado. La curva de oferta  $O$  refleja el costo de entregar dicho servicio por parte de las navieras nacionales. La intersección de ambas curvas señala un equilibrio que determina la cantidad total y el precio al cual se transa el servicio de cabotaje en el mercado. Este equilibrio, al estar cerrado el mercado a navieras extranjeras, corresponde al precio  $P^*$  y la cantidad de carga (o pasajeros) transportada entre puertos chilenos corresponde a  $Q^*$ .

En el caso de una economía cerrada, un equilibrio en este mercado, correspondiente a  $P^*$  y  $Q^*$ , reflejaría la competencia entre las navieras

nacionales y aseguraría que los recursos escasos se utilicen en forma óptima, ya que la última unidad entregada por el servicio de cabotaje tendría un costo igual al valor que le dan los consumidores. Si no existiera la posibilidad de mayor competencia en este mercado, este equilibrio doméstico maximizaría el excedente de los consumidores y le entregaría a las empresas productoras una tasa de retorno normal sobre los recursos invertidos. Sin embargo, al existir la posibilidad de abrir la economía al cabotaje internacional, el equilibrio competitivo es  $P_i$  y  $Q_d$ , el cual permite la entrada de oferentes extranjeros más eficientes que algunos de los oferentes domésticos y reduce los precios por los servicios de transporte naviero. Al existir esta posibilidad, el equilibrio de  $P^*$  y  $Q^*$  es simplemente un equilibrio proteccionista de la industria nacional, que le entrega retornos por sobre lo normal a los oferentes domésticos y reduce el bienestar social.

Gráfico 2. BENEFICIOS DE LA APERTURA DEL CABOTAJE MARÍTIMO



Fuente: Elaboración propia.

El resultado de un equilibrio competitivo garantiza dos tipos de eficiencia: asignativa y productiva. La eficiencia asignativa se obtiene cuando los recursos son destinados al uso más valorado entre todos los usos posibles, es decir, el valor de un producto para los consumidores es igual, en el margen, al valor de los recursos utilizados para producirlo.<sup>13</sup> Por otro lado, la eficiencia productiva se obtiene cuando los bienes se producen al mínimo costo posible; es decir, no es posible organizar los recursos en una forma distinta tal que aumente la producción de un bien y no disminuya la producción de otro.

Para que las ventajas en términos de eficiencia en una economía de mercado se materialicen, es una condición necesaria que no existan agentes económicos que estén protegidos de la competencia o exceptuados de tener que rivalizar con competidores actuales o potenciales. Ese es precisamente el caso de las navieras nacionales, que están protegidas de la competencia que enfrentarían de navieras con bandera extranjera para realizar cabotaje de carga (y pasajeros).

Si el mercado de cabotaje se liberara y las empresas con bandera extranjera pudieran competir, el equilibrio en este mercado sería distinto y aumentaría el bienestar de la sociedad. En la figura,  $P_i$  representa el precio internacional por los servicios de cabotaje, el cual, según se mostrará más adelante, es efectivamente menor que el que ofrecen las empresas chilenas y al cual podrían acceder los consumidores chilenos si se liberara el cabotaje. A ese precio, la cantidad demandada aumentaría a  $Q_d$ . Esa cantidad, al precio  $P_i$ , sería el nuevo equilibrio en este mercado. El servicio de cabotaje sería provisto en cantidad  $Q_0$  por las navieras chilenas y en una cantidad igual a  $(Q_d - Q_0)$  por navieras extranjeras. Este nuevo equilibrio aumentaría el bienestar para los consumidores chilenos en el equivalente a las áreas B más C en la figura. El área B refleja que hay una fracción del servicio de cabotaje que ahora se realiza a un costo menor que antes, lo cual aumenta la eficiencia productiva. El área C refleja el beneficio que tiene, valorado en la demanda de los consumidores, el que ahora haya aumentado la cantidad de cabotaje que se realiza. El área A en la figura refleja una transferencia de recursos desde las navieras chilenas a los consumidores, el cual es una consecuencia de que ahora las navieras chilenas, para poder competir con las navieras extranjeras, deben

---

<sup>13</sup> El Primer Teorema Fundamental del Bienestar muestra que el funcionamiento de un mercado competitivo garantiza la asignación eficiente de los recursos.

ofrecer sus servicios de cabotaje al precio  $P_i$  en vez de al precio  $P^*$ . Alternativamente, el área  $A+B+C$  refleja la ganancia para los consumidores de abrir el cabotaje:  $A+B$  corresponde al menor gasto en que los consumidores locales incurren por transportar la misma carga que transportaban cuando no existía apertura al cabotaje, pero enfrentados ahora a una tarifa menor, producto de la apertura de dicha actividad. El triángulo  $C$  corresponde a una ganancia adicional para los consumidores que deriva del hecho de que, a precios menores, también aumenta la cantidad demandada. En particular, el triángulo corresponde a la diferencia entre la valoración de los consumidores por esas unidades adicionales de carga marítima y lo que efectivamente pagan por ellas al precio internacional.

Teniendo lo anterior en consideración, la estimación de las ganancias económicas derivadas de la apertura del cabotaje, que son presentadas a continuación, son bastante conservadoras, ya que solo reflejan los beneficios de abrir el cabotaje marítimo de carga a la competencia internacional en el mercado propiamente de cabotaje. Sin embargo, hay beneficios adicionales en otros mercados. En particular, al bajar el precio del cabotaje, una parte de la carga que actualmente se moviliza en camiones empezaría a ser movilizada en barcos. Ello descongestionaría las carreteras y disminuiría las externalidades adicionales en contaminación y accidentes de tránsito que genera el transporte terrestre de carga.

### **Cuantificación de las ganancias económicas para los consumidores al derogar la reserva de cabotaje**

En base a información pública disponible para Chile y tomando asimismo la evidencia reportada por la literatura internacional, efectuamos una estimación de las ganancias potenciales que tendría para los consumidores chilenos la apertura del cabotaje a la competencia con naves extranjeras. En otras palabras, en esta sección cuantificamos el valor del área  $A+B+C$  que describimos conceptualmente en la sección anterior.

Nuestra estimación de estas ganancias para los consumidores requiere esencialmente de dos insumos para su cálculo: (i) en primer lugar, una proyección de la rebaja tarifaria que ocurriría si se removiera la barrera regulatoria de la reserva de cabotaje; (ii) en segundo término, una estimación del incremento en la cantidad de demanda por cabotaje marítimo ante la baja en la tarifa anteriormente mencionada, es decir, el grado de sensibilidad de la demanda ante cambios en el precio, concep-

to que en economía recibe el nombre de elasticidad precio de la demanda. Estos parámetros fundamentales se obtuvieron de la manera que se describe a continuación.

Primero, para calcular la variación en el precio, se efectuaron cotizaciones directas con empresas marítimas chilenas para el transporte de un contenedor estándar de 20 pies (ST), de 25 toneladas, entre distintos puertos nacionales (la distancia de los trayectos entre paréntesis): (i) Valparaíso-Antofagasta (1.066 km); (ii) Valparaíso-Iquique (1.580 km); y (iii) Valparaíso-Arica (1.633 km). Enseguida, comparamos dicha tarifa con la que se obtiene de cotizar un flete marítimo internacional entre un puerto chileno (Valparaíso) y uno extranjero (el de Callao, en Perú). Puesto que la distancia entre Valparaíso y Callao (2.400 km) excede con creces la de cualquiera de nuestros itinerarios entre puertos chilenos, consideramos dos aproximaciones para determinar la tarifa local que imperaría bajo un escenario de apertura del cabotaje. Una primera estimación, conservadora, consiste en suponer que la naviera extranjera cobraría lo mismo por un viaje doméstico más corto que por el viaje internacional más largo. Bajo este escenario conservador, la tarifa relevante sería un 40% más baja que la existente en Chile sin apertura de cabotaje. Una segunda estimación consiste en comparar tarifas para distancias equivalentes. En este caso, en base a la misma variación tarifaria por distancias que obtuvimos de las cotizaciones locales, inferimos cuál sería la tarifa de las naves de bandera local si tuvieran que recorrer internamente el equivalente de la distancia entre Valparaíso y Callao. En este caso, la tarifa internacional resultaría un 55% menor que la doméstica.

Segundo, por su parte, para estimar la variación en las cantidades demandadas de servicios de cabotaje, recurrimos a varios estudios internacionales que estiman la elasticidad precio de la demanda por cabotaje marítimo (a la fecha no se dispone de los datos para poder realizar este mismo ejercicio para Chile). Esta literatura (Oum, Waters y Say Yong 1990; Coto-Millán, Baños-Pino y Villaverde 2005) arroja un rango de elasticidades precio de la demanda entre -0,1 y -0,25. Esto quiere decir que si el precio cayera en 10%, la cantidad demandada aumentaría entre un 1% y un 2,5%. Como complemento, partimos de la base de que a 2015, y según datos de Directemar (2016), el cabotaje marítimo representó aproximadamente 15.000 toneladas lineales.

La figura que se presenta en el Anexo, elaborada por la Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante (2016), resume el flujo de actividad de cabotaje en Chile entre distintos puertos. Según nuestros cálculos, dicho flujo de carga, valorado a las tarifas locales referenciales que obtuvimos por cotización directa y ponderando por las distintas distancias entre puertos locales, da cuenta actualmente de un mercado local de cabotaje por unos 735 millones de dólares anuales.

Interesa ahora valorar monetariamente el beneficio para los consumidores (expresado en millones de dólares), correspondiente al área A+B+C ya discutido conceptualmente. Efectuamos estos cálculos bajo distintos escenarios de elasticidad precio de la demanda en un rango entre -0,1 y -0,25, de acuerdo a la literatura reportada y en función de tres escenarios de disminución de precios: (i) una baja de 25%; (ii) una baja de 40%, equivalente al escenario conservador ya reportado; y (iii) una baja de 55% de acuerdo a los criterios también discutidos.

La siguiente tabla resume nuestras estimaciones:

**Tabla 1. BENEFICIO CONSUMIDORES POR DISMINUCIÓN DE TARIFAS (MILLONES USD)**

		Elasticidad Precio Demanda			
		-0,1	-0,15	-0,2	-0,25
Disminución de precio	25%	186	187	188	189
	40%	300	303	306	309
	55%	415	421	426	432

Fuente: Estimaciones propias realizadas en base a datos de Directemar (2016, 2021).

Como puede apreciarse, dependiendo del supuesto de elasticidad precio de la demanda y de la baja tarifaria considerada, abrir el cabotaje a naves de bandera extranjera podría generar beneficios económicos anuales para los usuarios de cabotaje de carga por entre 186 y 432 millones de dólares. Se debe notar, además, que bajo un escenario central de baja tarifaria de 40%, la ganancia para los consumidores sería superior a los USD\$300 millones anuales, cualquiera sea la elasticidad precio de la demanda que se considere.

Sin duda, una empresa que se dedique solo al cabotaje en Chile utilizaría probablemente naves de menor tamaño, con lo cual se pierden

algunas economías de escala. En ese sentido, podría haber potencialmente una sobreestimación de los beneficios. Es difícil cuantificar ese efecto y no hay suficiente información disponible para estimar el tipo de naves, el número de naves y las rutas óptimas.

Sin embargo, ese no es el análisis relevante, ya que la tarifa de equilibrio no estaría determinada por las naves que solo se dedican al cabotaje, sino que se determinaría en un mercado donde hay también naves para las cuales el cabotaje es un negocio adicional marginal. Es así como, actualmente, hay naves extranjeras que tienen capacidad ociosa en gran parte de los trayectos que recorren frente a la costa chilena, en particular entre dos puertos en Chile (por ejemplo un barco que llega a Iquique, descarga, va relativamente vacío hacia la Quinta Región y carga en Valparaíso o San Antonio). En esos casos, lo relevante es el costo marginal, el cual es relativamente bajo, por lo que las estimaciones podrían estar subestimando en mucho los beneficios de abrir el cabotaje.

Adicionalmente, hay una subestimación adicional por el hecho de solo considerar beneficios directos vía menor tarifa y no otros beneficios indirectos adicionales. En efecto, como se señaló, la baja de tarifas a producirse por la liberalización del cabotaje tiene un efecto de segundo orden en el transporte de carga terrestre (camiones) que verán disminuida su demanda. Debido a que existen externalidades negativas en esa industria que no se encuentran tarifadas adecuadamente (contaminación por diésel, deterioro de caminos), la apertura del cabotaje marítimo generaría ganancias sociales y de eficiencia adicionales, difíciles de cuantificar, pero existentes.

### **3. El DL N° 211 de 1973 y la reserva de cabotaje e impuestos en el transporte marítimo: el caso del cabotaje aéreo**

Con ocasión de la consulta sobre la operación de concentración entre las compañías LAN y TAM, en 2011, el TDLC reiteró su ya asentada posición en cuanto a la inconveniencia de seguir dando aplicación a la reserva de cabotaje en el transporte aéreo o, en el lenguaje aeronáutico, a la limitación de la 'octava libertad' aérea únicamente a naves chilenas y a naves extranjeras de Estados que otorguen recíprocamente idéntica libertad a naves chilenas. Dicha reserva de cabotaje aéreo, diseñada en forma si-

milar a la reserva de carga para el caso del tráfico marítimo internacional, se encuentra en el DL N° 2.564, de 1979, que establece la Ley de Aviación Comercial.<sup>14</sup> Ella constituye una excepción a la llamada política de cielos abiertos que, en ese mismo cuerpo legal, el Estado de Chile declara tener.

Producto de lo anterior, al autorizar la operación entre LAN y TAM, la Condición Novena impuesta por el TDLC como medida de mitigación a la futura compañía (Latam), consistió en obligarla a manifestar a las autoridades del transporte aéreo su opinión favorable a la apertura unilateral de cielos para cabotaje en Chile por empresas aéreas de otros Estados, sin exigencias de reciprocidad. Agregó el TDLC que, para estos efectos, Latam debería abstenerse de ejercer cualquier clase de acción judicial, administrativa o de cualquier otra índole que retrasara o impidiera tal apertura; y, al mismo tiempo, debía proporcionar ayuda a la autoridad sectorial, si así se le requería, con el fin de concretar la señalada apertura unilateral.

Muestra lo anterior que, para una regulación similar a la de la LFMM, el TDLC ha estimado que la misma tiene un efecto restrictivo de la competencia, y ha instado en diversas ocasiones por su eliminación. Y si bien ello no ha ocurrido hasta la fecha, en el año 2012 el MTT, misma autoridad a cargo de los aspectos regulatorios generales del transporte marítimo, resolvió aplicar una medida de segundo mejor, explicitando que la Junta Aeronáutica Civil (JAC) no aplicaría la exigencia de reciprocidad contenida en la Ley de Aviación Comercial (Resolución Exenta N° 63 de 2012).

Por la vía de remover barreras a la entrada, la decisión del MTT ha aumentado la competencia en el transporte aéreo de pasajeros. Es así como, en los últimos años, han entrado diversas empresas extranjeras del tipo *low cost* a competir en el mercado doméstico de transporte aéreo de pasajeros y una empresa nacional se convirtió en *low-cost* para poder competir, todo lo cual beneficia a los pasajeros vía menores tarifas y mayores frecuencias. Más aún, el solo hecho de que exista un disci-

---

<sup>14</sup> Estas disposiciones indican que: "Los servicios de transporte aéreo, sean de cabotaje o internacionales, y toda otra clase de servicios de aeronavegación comercial, podrán realizarse por empresas nacionales o extranjeras, siempre que cumplan con los requisitos de orden técnico y seguro que establezcan las autoridades nacionales [...]. Se aplicará lo dispuesto en el inciso primero del artículo anterior a las empresas de aeronavegación extranjeras siempre que, en las rutas en que operen, los otros Estados otorguen condiciones similares para las empresas aéreas chilenas, cuando éstas lo soliciten" (Artículos 1 y 2 del DL N° 2.564, de 1979, que establece la Ley de Aviación Comercial).

plinamiento desde la potencial competencia de aerolíneas extranjeras puede haber explicado la baja de tarifas ocurrida y, con ello, la eventual disipación de rentas económicas.<sup>15</sup>

#### **4. Dos propuestas para avanzar en la modificación o eliminación de la reserva de cabotaje marítimo. El actual proyecto de ley de derogación de la reserva de cabotaje**

Como se ha visto, existen buenas razones sustantivas para instar por la eliminación de la reserva de cabotaje y del impuesto adicional a naves extranjeras. Ambas son barreras artificiales que impiden una adecuada desafiability en el mercado del cabotaje y perjudican a los consumidores nacionales.

Como se señaló *supra*, actualmente existe en tramitación ante el Congreso un Proyecto de Ley que Modifica la Ley de Fomento a la Marina Mercante y la Ley de Navegación, para fomentar la competencia en el mercado del cabotaje marítimo (Boletín N° 14532-15). Este se encuentra recién en su primer trámite constitucional ante la H. Cámara de Diputados y Diputados, pues fue ingresado el pasado 21 de agosto de 2021. Aunque a la fecha de redacción de este artículo el poder ejecutivo le otorgó urgencia simple, se augura un largo proceso de discusión legislativa. Como sea, el proyecto se encuentra bien inspirado, pues su idea matriz es derogar completamente la reserva de cabotaje marítimo de carga, al reemplazar el actual artículo 3 de la LFMM por el siguiente:

Se entenderá por cabotaje el transporte marítimo, fluvial o lacustre de carga o pasajeros entre puntos del territorio nacional, y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva. Las naves de bandera chilena y extranjera podrán participar en el cabotaje marítimo de cargas y pasajeros. (Ley de Fomento a la Marina Mercante, DL N° 3.059 de 1979)

Sin lugar a dudas, el hecho de que se apruebe un proyecto de ley que libera definitiva y permanentemente el cabotaje marítimo es la mejor opción (o primera mejor). Sin embargo, eso no ha sido posible.

---

<sup>15</sup> La evidencia para Estados Unidos es que las tarifas aéreas caen entre un 11% y un 20% ante la sola amenaza de entrada de una nueva aerolínea (Goolsbee y Syverson 2008).

De ahí que, para hacer frente a la fuerte oposición que esta materia despierta entre los grupos de interés afectados por una eventual reforma (fundamentalmente armadores nacionales, la Armada de Chile y transportistas terrestres), parezca necesario incrementar la fortaleza técnica de los argumentos en favor de dicho cambio. O, visto a la inversa, de incrementar la carga de la argumentación para quienes se oponen al mismo.

Para lograr lo anterior se propone el uso de la potestad de proposición normativa del DL 211 y, alternativa o complementariamente a lo anterior —como una forma de dotar de cierto grado de inmediatez a la mayor competencia en el mercado del cabotaje en Chile—, el uso más amplio del mecanismo de autorización especial o *waiver* por parte de la Autoridad Marítima Local, establecido en la LFMM. Ambas propuestas se discuten, con algo más de detalle, en las subsecciones siguientes.

### **Primera propuesta: uso de la potestad de proposición normativa para modificar la LFMM y la Ley de Impuesto a la Renta**

La Ley N° 20.945 que reformó el DL 211, es principalmente conocida por sus cambios sustanciales en materia de persecución de ilícitos de colusión y por el nuevo régimen de control preventivo de operaciones de concentración. Sin embargo, en materia de potestades de proposición normativa, dicha ley introdujo dos cambios institucionales relevantes. Primero, otorgó a la FNE idéntica potestad de proposición normativa que aquella asignada al TDLC por la Ley N° 19.911 (potestad que ya ha sido ejercida por la FNE) y estableció, asimismo, un deber de fundamentación y publicidad en caso de que la/os ministra/os destinataria/os de tales proposiciones normativas, cuando esta/os determinen no acoger dicha proposición. Es importante destacar, eso sí, que dicho deber de fundamentación solo existe en caso de proposiciones normativas del TDLC y no así cuando ellas emanan de la FNE. Complementariamente, se otorgó a la FNE la potestad de llevar a cabo estudios sobre la evolución competitiva de los mercados.

De este modo, el DL 211 establece que es atribución y deber del TDLC:

Proponer al Presidente de la República, a través del ministro de Estado que corresponda, la modificación o derogación de los preceptos legales y re-

glamentarios que estime contrarios a la libre competencia, como también la dictación de preceptos legales o reglamentarios cuando sean necesarios para fomentar la competencia o regular el ejercicio de determinadas actividades económicas que se presten en condiciones no competitivas. En todo caso, el ministro receptor de la propuesta deberá manifestar su parecer sobre ésta. La respuesta será publicada en el sitio electrónico institucional del Tribunal, de la Fiscalía y del Ministerio de que se trate. (Decreto Ley N° 211 de 1973)

Por otro lado, en un sentido similar, aunque con ciertos matices, se otorga a la FNE la atribución y deber de:

Proponer fundadamente al Presidente de la República, a través del ministro de Estado que corresponda, la modificación o derogación de los preceptos legales o reglamentarios que estime contrarios a la libre competencia, como también la dictación de preceptos legales o reglamentarios cuando sean necesarios para fomentar la competencia o regular el ejercicio de determinadas actividades económicas que se presten en condiciones no competitivas. Este tipo de proposiciones tendrán siempre como antecedente una investigación o un estudio sobre la evolución competitiva de los mercados. (Decreto Ley N° 211 de 1973)

Que sea el TDLC o la FNE el que ejerza esta potestad de proposición normativa en el caso de la reserva de cabotaje marítimo y el impuesto adicional, es una cuestión institucional relevante. Si bien ambas alternativas comparten el hecho de que el emisor de la proposición sería un organismo de reconocido prestigio técnico, existen buenas razones para elegir uno u otro camino. Este artículo propone que sea la FNE la que realice esa proposición. Lo anterior se debe, fundamentalmente, a dos razones: (i) la primera es que el TDLC ha resuelto que cuando el poder ejecutivo ya se ha pronunciado a favor o en contra de una determinada modificación normativa, no corresponde formular una proposición, al haber perdido esta oportunidad o sentido. En tal caso, existiendo ya un proyecto de ley presentado sobre la materia, es probable que el TDLC estime que su potestad de recomendación normativa sería innecesaria;<sup>16</sup> (ii) la segunda se refiere al impacto relativo que las recomendaciones de la FNE están teniendo en el ámbito de la tramitación legislativa, particularmente a propósito de sus estudios de mercado, lo que augura una mayor eficacia a una recomendación proveniente de ese organismo, al menos para este caso concreto.

---

<sup>16</sup> Véase, TDLC. Resolución de Término N° 24/2018, de 26 de diciembre 2018.

## **Segunda propuesta: uso de la vía administrativa. Autorización especial por parte de la Autoridad Marítima Local (*waiver*)**

Como se indicó anteriormente, la Ley de Marina Mercante permite a la Autoridad Marítima Local correspondiente autorizar el embarque de carga en naves extranjeras: “[c]uando se trate de volúmenes de carga iguales o inferiores a 900 toneladas y no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno”. Asimismo, esta excepción agrega que dicha autorización deberá darse cuando se trate del transporte exclusivo de pasajeros.

Sin embargo, durante el año 2010, que corresponde al de las cifras más actualizadas sobre el particular, solo el 0,3% de la carga de cabotaje se movilizó en naves de bandera extranjera no reputadas como chilenas; es decir, carga que se transportó a través del uso del mecanismo del *waiver* (Cámara Marítima Portuaria de Chile 2015). Ello demuestra que, en la práctica, el uso de esta alternativa es sumamente limitada, y no es vista por los armadores extranjeros como suficientemente eficaz para viabilizar la entrada a este mercado. De hecho, esta alternativa no permite la entrada en forma permanente con servicios regulares de transporte de carga en el mercado doméstico.

Una razón que puede explicar lo anterior es que los supuestos de hecho de la autorización especial —volumen e indisponibilidad de naves de pabellón chileno— son bastante restrictivos y probablemente difíciles de demostrar. Sin embargo, ello no obsta a que dicha potestad administrativa pueda usarse y que corresponda a los tribunales ordinarios o a la Contraloría General de la República, en caso de un eventual reclamo por uno o más agentes económicos afectados, dirimir la legalidad de dicha decisión. Como antecedente a favor, ya se ha visto *supra* que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) y la Junta Aeronáutica Civil (JAC) enfrentaron similar problema en el caso de la reserva de cabotaje aéreo, y que dichos organismos optaron por dictar la Resolución 62, que es incluso de alcances más amplios que la aplicación contingente de la potestad de otorgar una autorización especial al amparo de la LFMM.

Como sea, esta sería una alternativa de segundo mejor o imperfectamente sustituta de la potestad de proposición normativa del DL 211, en el entendido de que ella no reflejaría una política general del Estado de Chile sobre la materia, sino que una aplicación para casos concretos,

lo que la sujeta a problemas de inconsistencia intertemporal (futuras autoridades marítimas locales bien pueden revertir dicho criterio). Asimismo, no se hace cargo del costo artificial introducido por el impuesto adicional de la Ley de Impuesto a la Renta.

## 5. Conclusiones

Abrir el cabotaje de carga en Chile a naves de bandera extranjera elevaría la competencia y podría generar cuantiosos beneficios económicos para los usuarios de ese cabotaje y para la productividad del país. Por ejemplo, en un escenario conservador de una baja tarifaria del 40% de las tarifas por cabotaje, se lograría un beneficio para los consumidores superior a los USD\$300 millones anuales, cifra que podría superar los USD\$400 millones bajo otros supuestos de elasticidad precio de la demanda.

Si se consideran las externalidades negativas asociadas al transporte terrestre por camiones (contaminación, congestión), que es el principal sustituto del cabotaje marítimo, entonces nuestras estimaciones de ganancias para los consumidores pueden ser vistas como un piso de otras ganancias sociales y de eficiencia a nivel país. En efecto, la falta de competencia y tarifas elevadas en ausencia de apertura de cabotaje determina, además, una cantidad de transporte terrestre artificialmente superior a la que ocurriría si el cabotaje estuviera abierto a la competencia, haciendo más atractiva en el margen a esta opción como medio de transporte de carga.

Para resolver esta pérdida en eficiencia y bienestar de los consumidores, se ha propuesto, en caso de no prosperar el último intento legislativo en curso, la aplicación de las disposiciones del DL 211 para instar por la modificación de la reserva de cabotaje y del impuesto adicional, consagrados, respectivamente, en la LFMM y en la Ley de Impuesto a la Renta.

Los detractores de la apertura del cabotaje marítimo muchas veces invocan una multiplicidad de argumentos que no parecen convincentes. Por una parte, esgrimen que la reserva de cabotaje permitiría servir rutas entre puertos poco atractivas, pues las navieras extranjeras no tendrían interés en ello. En primer lugar, esto parece ser un test que debe ser dejado al mercado y a la libre competencia, y no así a una regulación general

de tipo proteccionista. En segundo lugar, lo anterior parece indicar que dentro de una industria de redes (los distintos puertos) existirían subsidios cruzados por parte de los actuales navieros chilenos. Sin embargo, lo que no se explica es que los subsidios cruzados efectuados por monopolistas no suponen dispar sus rentas económicas, sino que usualmente son formas de mantener su poder de mercado. En rigor, como ocurre en muchas industrias (incluida la de transporte marítimo) aquellas rutas con menor demanda y alto impacto social perfectamente podrían ser objeto de un subsidio del Estado para atraer a los armadores; el hecho de que existan ahorros sustanciales por concepto de apertura al cabotaje marítimo hace que subsidios de ese tipo sigan siendo rentables desde la perspectiva del bienestar social.

A su turno, es usual escuchar de parte de los incumbentes que los barcos de bandera extranjera pueden tener tasas impositivas menores que las locales, que su mano de obra puede ser más barata y que podrían destruir la mano de obra local, lo cual supuestamente justificaría la protección de la industria nacional. Sin embargo, el cabotaje externo no es otra cosa que la importación de un servicio. Luego, como ocurre con cualquier otro mercado, asumir sin más estos argumentos supone contrariar la política de apertura comercial generalizada, adoptada por Chile desde hace décadas, y que se refleja en el hecho de que la actual tasa (arancel) promedio de protección efectiva del país es inferior al 1%. Más aún, la institucionalidad chilena recoge las directrices de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en materia de distorsiones al comercio internacional, a través de tratados internacionales suscritos por Chile y la normativa doméstica en aplicación de esos tratados. El punto central es que, así como la apertura al comercio internacional ha permitido que los consumidores nacionales puedan acceder a más y mejores bienes y servicios a un menor precio, no existen razones para impedir que ello también ocurra en materia de transporte marítimo de carga y pasajeros.

También, particularmente desde la Armada de Chile, se esgrimen razones estratégicas o de seguridad nacional en favor de tener una marina mercante nacional y oponerse a la apertura del cabotaje. En esa línea, ante la eventualidad de abrir el cabotaje marítimo de carga, se ha planteado, por ejemplo, que los capitanes de navío debieran ser chilenos. Amén de que esto condicionaría severamente la apertura, el argumento no resulta demasiado convincente si uno aplicara el mismo criterio a otras industrias estratégicas.

Por un lado, no hay evidencia de que cerrar un mercado a la competencia sea una forma que efectivamente permita generar una industria local competitiva, innovadora y eficiente —en este caso de una marina mercante nacional—; la evidencia es más bien la contraria. Por otro lado, no es claro que ante un conflicto bélico, con la actual tecnología y el tipo de conflictos que se observan en el mundo, la marina mercante pueda jugar un rol importante. Lo relevante en este sentido no es solo cuánto cuesta (y cómo se financia) tener una reserva de buques, sino cuánto vale tenerla y qué alternativas hay a tenerla. En ese sentido, lo que correspondería es tomar en cuenta estas consideraciones dentro de la política de defensa y no generar distorsiones importantes en mercados que pueden ser competitivos, con tal de obtener un beneficio indirecto cuya magnitud nunca ha sido cuantificada.

En definitiva, un argumento a favor de proteger la marina mercante nacional dadas sus particularidades, supone exigir al Estado elegir anticipadamente a los ganadores de eventuales regulaciones proteccionistas, lo que usualmente es foco de lobby u otras formas de captura que, en definitiva, generan ineficiencias significativas en la economía y dañan a la sociedad como un todo.

Así, en base al diagnóstico efectuado, se ha buscado mostrar aquí que existe un camino institucional vigente para instar por una necesaria reforma en materia de cabotaje marítimo. Se ha visto que existen fundamentos económicos y jurídicos fuertes para avanzar en esta modificación, dados los efectos que ambas regulaciones han tenido en la estructura y comportamiento del mercado de servicios de cabotaje en Chile, e incluso en el mercado conexo de movilización de carga en puertos chilenos. En efecto, en base a la jurisprudencia del TDLC en materia de cabotaje aéreo, pareciera existir un espacio institucional para la intervención de los organismos de defensa de la libre competencia en caso de fracasar nuevamente el último intento legislativo por derogar la reserva de cabotaje. Ello, de modo de reforzar la necesidad de una reforma a las reglas sobre reserva de cabotaje marítimo e impuesto adicional, que actualmente producen efectos indeseados en la libre competencia.

Asimismo, como alternativa imperfecta —o en todo caso como complemento de lo anterior— se ha propuesto aquí un uso más intenso de la potestad administrativa de otorgar autorizaciones especiales a naves extranjeras por parte de la Autoridad Marítima Local. Lo anterior, con

las limitaciones consustanciales que la propia LFMM establece para tales efectos y bajo la circunstancia de no hacerse cargo de los costos artificiales impuestos por la Ley de la Renta en forma accesoria.

Sin embargo, por las razones expuestas, el caso a favor de la derogación total de la reserva de cabotaje y del impuesto adicional al cabotaje con naves extranjeras parece tener sólidos y suficientes argumentos como para avanzar en dicho sentido.

Finalmente, cabe destacar que este análisis puede ser útil para futuras investigaciones en el ámbito de la reserva de cabotaje de pasajeros. En efecto, aunque la Ley N° 21.138 de 2019 tuvo por objeto abrir parcialmente a la competencia el transporte de pasajeros por parte de naves extranjeras, en la práctica sus requisitos (entre los que se cuenta una capacidad mínima de 400 pasajeros) han llevado a que sus impactos sean limitados, manteniéndose los privilegios para las naves chilenas.

## Bibliografía

- Barroilhet, C. 2014. *Derecho marítimo*. Valparaíso: Librotecnia.
- Cámara Marítima Portuaria de Chile A.G. 2015. Desafíos de la conectividad para el comercio exterior. Hacia una visión integradora del sector marítimo y portuario. Disponible en: <http://www.campport.cl/sitio/wp-content/uploads/2015/04/150405-Presentacion-Seminario-Jorge-Marshall-Presidente-CAMPOR.T.pdf> [5 de junio 2018].
- Cano Lorca, G. 2013. Análisis comparado de la regulación de la marina mercante costera en países de referencia e identificación de puntos críticos para una normativa nacional. Tesis Lic., Universidad Austral de Chile.
- Cavana, R.Y. 2004. A Qualitative Analysis of Reintroducing Cabotage onto New Zealand's Coasts. *Maritime Policy & Management* 31(3), 179-198.
- Chlomoudis, C.I., Pallis, P.L., Papadimitriou, S. y Tzannatos, E.S. 2007. The Liberalisation of Maritime Transport and the Island Regions in EU. Evidence from Greece. *European Transport* 37, 1-15.
- CEE 2014. Comisión Europea. Quinto Reporte sobre Implementación del Reglamento del Consejo (CEE) N° 3577/92. COM 231, Bruselas, Bélgica.
- Comisión Nacional de Productividad 2016. Revisión de las Agendas de Productividad. Disponible en: <http://www.masproductividad.cl/cms/index.php/documento/descargar/id/635> [5 de junio 2018].
- Conadecus 2011. Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. 21 de septiembre (procedimiento no contencioso).
- Coto-Millán, P., Baños-Pino, J. y Villaverde, J. 2005. Determinants of the Demand for Maritime Imports and Exports. *Transportation Research Part E. Logistics and Transportation Review* 41(4), 357-372.
- Demsetz, H. 1968. Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics* 11(1), 55-65.
- Demsetz, H. 1982. Barriers to Entry. *American Economic Review* 17(1), 47-57.

- Directemar 2016. Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante. Boletín Estadístico Marítimo. Disponible en: <https://www.directemar.cl/directemar/site/docs/20180326/20180326131801/beam2016.pdf> [1 de mayo 2022].
- Directemar 2021. Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante. Boletín Estadístico Marítimo. Disponible en: <https://www.directemar.cl/directemar/site/artic/20180626/pags/20180626141553.html> [15 de enero 2022].
- FNE 2017. Fiscalía Nacional Económica. Resolución Estudio de Mercado N° 2/2017 Santiago, Chile.
- FNE 2021. Fiscalía Nacional Económica. Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales. Disponible en: <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/05/Guia-para-el-Analisis-de-Operaciones-de-Concentracion-Horizontales-mayo-VF.pdf> [19 de enero 2021].
- FNE y JAC 2009. Fiscalía Nacional Económica y Junta de Aeronáutica Civil. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, 16 de enero. Requerimiento de modificación de bases de licitación en Westlaw. Código de búsqueda CL/JUR/9437/2009 [5 de junio 2018].
- Frigerio, G. 2017. *Cabotaje. Revisión de la Reserva Legal de Cabotaje en Chile*. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Gómez, G. 2012. Desarrollo evolutivo de política de cabotaje marítimo para el período 2000-2011. Tesis Mg, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Goolsbee, A. y Syverson, C. 2008. How Do Incumbents Respond to the Threat of Entry? Evidence from Major Airlines. *Quarterly Journal of Economics* 123(4), 1611-1633.
- Hoffmann, J. 2001. Transporte marítimo regional y de cabotaje en América Latina y el Caribe: el caso de Chile. Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Serie Recursos Naturales e Infraestructura 32, 1-79.
- Hovenkamp, H. 2015. *Federal Antitrust Policy. The Law of Competition and Its Practice*. Minnesota: West Academic.
- ITF y OECD 2016. International Transport Forum y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Ports Policy Review of Chile. Case Specific Policy Analysis. Disponible en: <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/984/2016%20itf%20ports-policy-review-chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [6 de mayo 2022].
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 2011. Impulso competitivo. Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2011/05/Impulso-Competitivo.pdf> [5 de junio 2018].
- OCDE 2015. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Serie Mejores Políticas. Chile. Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo. Santiago, Chile.
- O’Ryan, F. 2016. Navieras se van en contra de idea de liberalizar cabotaje. *La Segunda*, 26 de abril.
- Oum, T., Waters, W.G. y Say Yong, J. 1990. A Survey of Recent Estimates of Price Elasticities of Demand for Transport. Policy, Planning, and Research, Working Papers, Transportation WPS 359. Washington, DC, World Bank.
- Posner, R. 1975. The Social Costs of Monopoly and Regulation. *The Journal of Political Economy* 83(4), 807-828.
- Ruslan, S.M.M., Ghani, G.M. y Khalid, H. 2019. The Influence of Cabotage Policy on Price Disparity between Peninsular Malaysia and Sabah. *Institutions and Economics* 11(3), 65-91.
- Senado de Chile 1996. Sesión 11ª, 2 de julio. Legislatura 333ª, Ordinaria.
- Stzimis, I. 2021. Pricing and Market Results of Greek Coastal System after Cabotage Privilege Removal (2002-2010): The Example of European and Global Aviation. *Business and Entrepreneurship Journal* 10(2), 1-24.

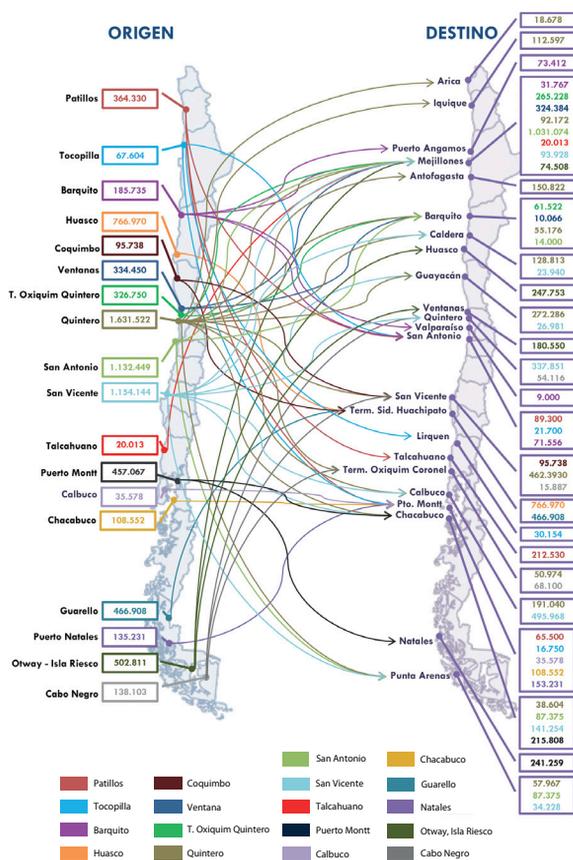
Suffian, F., Roslin, A.K. y Karim, M.R.S.A. 2013. The Cabotage Policy: Is It Still Relevant in Malaysia? (19-28). En Hashim y Majeed (eds.), *Proceedings of the Colloquium on Administrative Science and Technology*. Singapore: Springer.

The Economist 2017. How Protectionism Sank America's Entire Merchant Fleet. *The Economist*, May 10. Disponible en: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/10/05/how-protectionism-sank-americas-entire-merchant-fleet> [5 de junio 2018].

Von Weizsacker, C.C. 1980. A Welfare Analysis of Barriers to Entry. *Bell Journal of Economics* 11(2), 399-420.

## Anexo

PRINCIPALES TONELAJES TRANSPORTADOS EN CABOTAJE SEGÚN PUERTO ORIGEN-DESTINO (AÑO 2020)



Fuente: Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante (2021).  
 Nota: Los tonELAJES según puerto de origen representan el 73,1% del total.

Artículo

## Propuestas de mejoramiento de la regla fiscal de Chile

Rodrigo Fuentes<sup>a</sup>, Klaus Schmidt-Hebbel<sup>b</sup> y Raimundo Soto<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

<sup>b</sup> Universidad del Desarrollo, Chile

**RESUMEN:** La adopción de una regla fiscal ha sido una piedra angular en la construcción de un marco institucional moderno para la política fiscal en Chile en los últimos treinta años. A la luz de la evolución de las finanzas públicas en los últimos doce años, sin embargo, es posible concluir que, siendo en general exitosa, la actual institucionalidad fiscal falla en cinco dimensiones: la regla no garantiza la sustentabilidad fiscal al excluir una meta para la deuda pública, la inexistencia de cláusulas de escape no facilita el cumplimiento de la regla, el cálculo del balance fiscal tiene sesgos importantes, el rol asesor y fiscalizador del consejo fiscal está incompleto, y se ignoran los potenciales efectos adversos de la regla fiscal sobre la inversión pública. Para enfrentar los enormes desafíos fiscales de Chile proponemos varias reformas a las instituciones fiscales existentes, incluyendo complementar la actual regla de balance con una regla de límite a la deuda del Estado y con

---

RODRIGO FUENTES es PhD en Economía, Universidad de California Los Angeles (UCLA). Es profesor titular, Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección: Avda. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile, CP 7810000. Email: [rodrigo.fuentes@uc.cl](mailto:rodrigo.fuentes@uc.cl).

KLAUS SCHMIDT-HEBBEL es PhD en Economía, Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Es profesor titular, Universidad del Desarrollo, Chile. Dirección: Avda. La Plaza, Las Condes, Santiago, Chile, CP 7550000. Email: [kschmidthebbel@gmail.com](mailto:kschmidthebbel@gmail.com).

RAIMUNDO SOTO es PhD en Economía, Universidad de Georgetown. Es profesor asociado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección: Avda. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile, CP 7810000. Email: [raimundo.soto@gmail.com](mailto:raimundo.soto@gmail.com).

Este ensayo se basa en nuestro artículo 'Fiscal Rule and Public Investment in Chile', Documento de Trabajo IE-PUC 543, junio de 2020. Agradecemos el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y los comentarios de Eduardo Cavallo y Martín Ardanaz. Agradecemos también los excelentes comentarios y sugerencias de dos árbitros anónimos, que ayudaron a mejorar el contenido y la presentación de este trabajo.

reglas de escape claras para situaciones extraordinarias; mejorar la transparencia y rendición de cuentas del marco institucional; considerar una planificación de horizonte plurianual de las finanzas públicas (incluyendo planes de inversión, gestión de activos y pasivos del Estado), y expandir significativamente las tareas y responsabilidades del Consejo Fiscal Autónomo.

PALABRAS CLAVE: regla fiscal, instituciones fiscales, política fiscal, Chile

RECIBIDO: octubre 2021 / ACEPTADO: marzo 2022

### **Proposals for the Improvement of the Chilean Fiscal Rule**

**ABSTRACT:** The adoption of a fiscal rule has been a cornerstone in the construction of a modern institutional framework for fiscal policy in Chile in the last thirty years. While successful, the recent evolution of public finances indicates that the current framework fails in the following five dimensions: by excluding a goal for public debt, the rule does not guarantee fiscal sustainability; the absence of escape clauses hampers the compliance with the rule; the estimation of the structural fiscal balance has important biases; the advisory and oversight role of the fiscal council is incomplete; and the potential adverse effects of the fiscal rule on public investment are ignored. We propose several reforms to existing fiscal institutions, namely, complementing the current balance rule with a ceiling for public debt and introducing clear escape rules for extraordinary situations; improving the transparency and accountability of the institutional framework; considering multi-year horizon planning of public finances (including investment plans, asset management and state liabilities); and significantly expanding the tasks and responsibilities of the Autonomous Fiscal Council.

**KEYWORDS:** fiscal rule, fiscal institutions, fiscal policy, Chile

**RECEIVED:** October 2021 / **ACCEPTED:** March 2022

**C**hile ha sido identificado como un ejemplo de responsabilidad fiscal en América Latina en los últimos 40 años (Frankel 2011; OECD 2018). La regla fiscal adoptada en 2001 es un elemento fundamental para la estabilidad fiscal y macroeconómica del país y, en el largo plazo, para un mayor bienestar de la población. De hecho, la regla fiscal ha estabilizado las finanzas públicas, en comparación con el caso hipotético de ausencia de la regla. Durante los años 2000, la regla se cumplió sin mayores problemas. A partir de 2009, sin embargo, esta se hizo paulatinamente menos exigente en términos de la meta para el balance estructural —que pasó de un superávit de 1% del PIB a un déficit de 2%— y también en términos del horizonte, en el cual los desequilibrios fiscales

deben ser corregidos para cumplir la meta, el que ahora *de facto* excede la duración del período de gobierno.

Adicionalmente, la inédita expansión fiscal como resultado de la pandemia del COVID-19 ha producido un notable deterioro en las finanzas públicas, lo que requerirá enormes esfuerzos futuros para asegurar la sostenibilidad fiscal en Chile. El déficit fiscal corriente alcanzó 7,3% del PIB en 2020 y se estima que el déficit estructural fue de 2,6% del PIB (CFA 2020). El déficit estructural en 2021 alcanzó 11,4% del PIB; es decir, casi seis veces la meta de 2,0% que se había impuesto la administración que finalizó su mandato en marzo de 2022. Se prevé que la recuperación observada a partir de 2021, sin embargo, permitirá reducir el desequilibrio a -2,8% del PIB en 2022.

En este artículo se revisa el funcionamiento de la regla fiscal chilena y se proponen cambios a su diseño y manejo que permiten subsanar sus principales debilidades institucionales y operativas, y que, de ser adoptadas, fortalecerán la solvencia y sustentabilidad fiscales. Nuestro análisis extiende trabajos anteriores propios<sup>1</sup> y de otros autores<sup>2</sup> y contribuye al debate de políticas públicas con sugerencias para mejorar y/o complementar la regla fiscal actual, tanto en términos de su diseño como de su funcionamiento. Nuestro enfoque metodológico pone énfasis en los aspectos institucionales y de economía política que gobiernan la política fiscal en Chile. Identificamos varios problemas que requieren solución.

Primero, la actual regla fiscal de Chile solo busca el equilibrio presupuestario ajustado cíclicamente (o estructural), pero no toma en consideración el nivel de la deuda pública. El sustancial crecimiento de la deuda pública ocurrido entre 2009 y 2019 —y la proyección de que esta superará el 40% del PIB en el corto plazo como resultado de las medidas paliativas del COVID-19— indica que existe una clara necesidad de complementar la actual regla con una regla sobre las existencias de deuda pública y fondos soberanos, de modo de mejorar la sostenibilidad fiscal y, particularmente, para asegurar una mayor equidad intergeneracional. Muchos de los países de avanzada en materias fiscales tienen

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el trabajo realizado por Fuentes, Schmidt-Hebbel y Soto (2020), cuyas principales ideas han sido recogidas en otros artículos aparecidos posteriormente como, por ejemplo, CFA (2021a, 2021b), y Lagos y García (2021). A su vez, nuestro trabajo anterior expande, complementa y realiza un análisis más profundo de los puntos levantados en el libro de Larraín, Ricci y Schmidt-Hebbel (2019).

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Villena, Gamboni y Tomaselli (2018); Velasco et al. (2010); Rodríguez, Tokman y Vega (2006); Marcel (2013); Engel, Marcel y Meller (2007), y Vergara (2002).

tanto reglas de flujo (presupuestarias) como de stocks (pasivos netos), incluyendo la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda. La falta de consideración respecto de la evolución de la deuda pública presenta serios problemas de equidad intergeneracional —cuando un mayor bienestar de las actuales generaciones redundaría en un sacrificio de bienestar de las futuras generaciones— que deben ser abordados.

En segundo lugar, el manejo de la política fiscal bajo la regla se ha complicado a causa de la ausencia de cláusulas de escape o de procedimientos transparentes para que, bajo circunstancias extraordinarias, se pueda suspender transitoriamente el cumplimiento de la regla fiscal. Durante sus primeros años de funcionamiento se cumplió la meta de balance estructural; sin embargo, este no ha sido el caso desde que se violó la regla en 2009. Al carecer de una cláusula de escape, la regla queda suspendida *de facto* cuando ocurren fuertes shocks adversos —como fue la crisis financiera global en 2008-2009 y como lo es la actual pandemia de coronavirus—, sin que exista un protocolo que identifique plazos y etapas para volver al cumplimiento. Este defecto del diseño debe ser corregido si se espera que la regla opere, se cumpla y retenga su credibilidad. La ausencia de una regla de escape que obligue a la autoridad fiscal a volver a la meta de BCA en un plazo definido, refuerza los efectos negativos de la falta de una regla de deuda. En la práctica, ambos permiten que la autoridad fiscal pueda posponer un ajuste fiscal y que esto sea financiado con aumentos en la deuda pública.

En tercer lugar, las estimaciones de los parámetros de la regla que afectan los ingresos del gobierno han tendido a ser optimistas en algunos casos y pesimistas en otros, lo que sin duda ha afectado negativamente el manejo fiscal. No se le exige a los comités del PIB potencial y precio del cobre que hagan predicciones precisas, sino que estas no cometan errores persistentes. La naturaleza intertemporal de la regla permite compensar el impacto de los errores de predicción siempre y cuando estos no sean sistemáticos. Si bien algunos insumos para la elaboración del presupuesto público son estimados por comités técnicos con independencia de la autoridad fiscal (PIB y precio del cobre), las proyecciones oficiales han estado sistemáticamente por encima de los ingresos efectivos. Este exceso de optimismo conduce a fallas persistentes en el cumplimiento de la meta y, si no se corrige, podría potencialmente socavar su legitimidad política.

En cuarto lugar, la regla no hace referencia a la composición de los desembolsos públicos: en particular, el consumo corriente del gobierno frente a la inversión pública. Al centrarse únicamente en el balance agregado del gobierno, abre la puerta a una gestión menos que óptima de la inversión pública, un tema que se ha vuelto prominente en la literatura sobre América Latina (ver Ardanaz et al. 2019; Fuentes, Schmidt-Hebbel y Soto 2020). La relativa inactividad del sistema de concesiones de Chile durante la última década y la reducida inversión pública directa sugieren que es necesario complementar la actual regla fiscal con provisiones para evitar que el ajuste fiscal se traduzca en un deterioro de la provisión de bienes públicos e infraestructura.

En quinto lugar, si bien recientemente el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) ha realizado propuestas de cambios metodológicos a la regla y al procedimiento de la fijación de parámetros de la misma (CFA 2021b), este no se ha consolidado como una entidad que impulse modificaciones profundas en la forma de implementar la regla. Más aún, no ha logrado avanzar en la evaluación de la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas que influya en el quehacer y en las metas del Ministerio de Hacienda a lo largo del tiempo.

El artículo está estructurado de la siguiente forma. En la sección 1 se hace una reseña del marco institucional para la política fiscal en Chile. Se marcan los hitos históricos en la política fiscal desde 1990 en adelante, colocando especial cuidado en el establecimiento de la regla fiscal y sus modificaciones. A continuación (2) se discute el desempeño de la política fiscal bajo la regla, así como las consecuencias de su cumplimiento e incumplimiento. En la sección 3 se realiza un ejercicio contrafactual para mostrar cuál hubiese sido el comportamiento de la deuda, el superávit fiscal y la inversión pública en un escenario donde no hubiese operado la regla fiscal. Luego, en la sección 4 se propone una serie de cambios no solamente en la regla sino en la institucionalidad fiscal, pensando en lo que viene para Chile en esa materia producto de los efectos de la pandemia. La sección 5 concluye.

## **I. Regla fiscal de Chile**

Los marcos institucionales modernos para la conducción de la política fiscal tienen como objetivo reducir los problemas de agente-principal que surgen entre los votantes y las autoridades políticas debido a la

impaciencia del gobierno, la falta de representación de las generaciones futuras, la competencia electoral, la influencia de los grupos de presión, la corrupción, y la existencia de información asimétrica y sesgada (von Hagen 2005). Para superar estas distorsiones, los expertos sugieren adoptar un marco basado en nueve pilares (Ter-Minassian 2011; Debrun, Hauner y Kumar 2009): una ley de responsabilidad fiscal, un horizonte de planificación plurianual, reglas para la gestión de activos y pasivos del gobierno, fondos patrimoniales, requisitos sobre responsabilidad presupuestaria y transparencia de la gestión financiera del gobierno, planificación y ejecución presupuestaria eficaz, control y auditoría externos, un consejo fiscal y, por último, pero no menos importante, una regla fiscal.

Los objetivos para adoptar una regla fiscal en 2001 incluyeron el fortalecimiento de la solvencia y la sostenibilidad fiscales (es decir, lograr niveles sostenibles de déficit fiscal y deuda pública), contribuir a la estabilización macroeconómica (reduciendo la prociclicidad de la política fiscal), y hacer que el diseño y la ejecución de la política fiscal fuesen más resistentes a la corrupción del gobierno, la interferencia política y el lobby del sector privado (fortaleciendo la economía política de las decisiones de política fiscal). La regla fiscal ha permitido el cumplimiento de algunos de estos objetivos, pero no todos, lo que señala que existe espacio para mejorar su funcionamiento.

Otra razón fundamental para adoptar una regla fiscal es reducir la inequidad intergeneracional que, de otro modo, ocurriría si las generaciones presentes imponen a las generaciones futuras contribuciones netas al financiamiento del gobierno mayores que las primeras hacen en la actualidad. Esta inequidad puede ocurrir incluso cuando la brecha presupuestaria intertemporal es cero si, para equilibrar las cuentas fiscales, el gobierno se financia con deuda (Arévalo et al. 2019). Como veremos, la equidad intergeneracional no se satisface con la actual regla fiscal de Chile.

## **Marco institucional de la política fiscal en Chile**

La evidencia mundial sugiere que los componentes mencionados anteriormente no se adoptan todos a la vez, sino de manera gradual y secuencial.<sup>3</sup> Chile no es una excepción. Al país le tomó varias décadas lo-

---

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Elbadawi, Schmidt-Hebbel y Soto (2015); Debrun y Kumar (2007), y Schmidt-Hebbel y Soto (2018).

grarlo, como se refleja en el cronograma de la Figura 1. El primer bloque institucional fue un embrionario fondo soberano, el Fondo de Estabilización de Ingresos del Cobre (FEC), adoptado en 1985 como condición de un préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial. Su objetivo era estabilizar el gasto público, haciéndolo menos sensible a los cambios en las ganancias de Codelco, provocados por el precio altamente volátil del cobre, principal fuente de ingresos no tributarios del gobierno. Las utilidades de Codelco que superaran cierto nivel de referencia se transferían al FEC, de donde se retirarían recursos cuando las utilidades fuesen bajas, suavizando así el gasto público.

Los gobiernos posteriores continuaron con esta regla fiscal embrionaria hasta 2001, mucho más allá del término del programa de ajuste estructural del Banco Mundial. Actuando con una política fiscal conservadora, el fisco registró un superávit fiscal promedio del 1,2% del PIB durante 1990-2000. La deuda pública se redujo del 37% del PIB en 1992 al 13% del PIB en 2000.

El siguiente hito institucional fue la adopción en 2001 de la regla fiscal. Poco después de comenzar a operar y con el fin de fortalecer su funcionamiento y credibilidad, se le agregó un arreglo institucional original: se delegaron las proyecciones de dos variables que resultan fundamentales al momento de predecir los ingresos futuros del Estado a comités conformados por expertos independientes: el Comité Asesor para el PIB tendencial (CAPIB) en 2001 y el Comité Asesor para el Precio de Referencia del Cobre (CAPCU) en 2003.

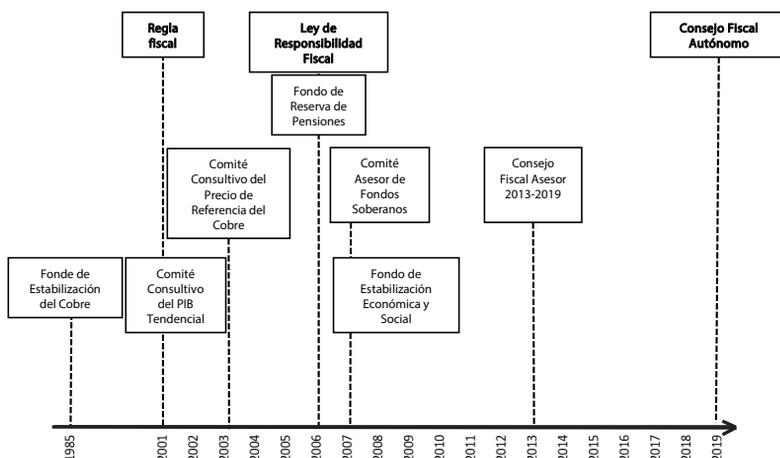
En 2006, Chile promulgó su Ley de Responsabilidad Fiscal, que fortaleció los vínculos entre la regla fiscal, el establecimiento de los fondos soberanos y el uso de los ahorros del gobierno. Esta ley no impone ninguna regla fiscal específica al gobierno. Más bien, requiere la adopción de un marco de política fiscal que apunte a la sostenibilidad fiscal, basado en una distinción entre balances gubernamentales efectivos y ajustados cíclicamente. Esto brinda flexibilidad a los gobiernos para definir la fórmula y los parámetros de la regla fiscal a la que se comprometen al inicio de su administración, cuando el Ministerio de Hacienda (MH) debe presentar los objetivos numéricos anuales del Balance Fiscal Cíclicamente Ajustado (BCA) para el período de cuatro años de la administración.

La ley no impone restricciones sobre cómo se financian los déficits presupuestarios, manteniendo la discreción del MH para decidir entre emitir deuda pública, utilizar los ahorros de fondos soberanos y/o vender

activos del gobierno. Tampoco existen provisiones para salvaguardar los niveles de inversión pública o para evitar que los ajustes fiscales recaigan sobre el stock de capital público e infraestructura, como se estila en otros países (por ejemplo en Inglaterra).

La Ley también establece dos fondos soberanos: el Fondo de Reserva de Pensiones para financiar futuros pasivos de pensiones del gobierno y el Fondo de Estabilización Económica y Social, donde se depositan los excedentes presupuestarios y desde donde se retiran los recursos para financiar los déficits presupuestarios. El primero se inició en 2006, en tanto que el segundo empezó en 2007, absorbiendo el FEC. Finalmente, la Ley estableció un Comité Asesor Financiero para asesorar al MH sobre las regulaciones de inversión, la gobernanza y la gestión de ambos fondos soberanos.

Figura 1. DESARROLLO DEL MARCO INSTITUCIONAL DE POLÍTICA FISCAL DE CHILE, 1985-2019



Fuente: Elaboración propia.

La última incorporación al marco fiscal fue el consejo fiscal, el que comenzó primeramente como un Consejo Fiscal Asesor en 2013. A este consejo se le confió un conjunto limitado de funciones, careciendo de independencia y financiamiento. Seis años después se reemplazó por el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), con un mandato más amplio de tareas, asumiendo las funciones de su predecesor y agregando otras. El CFA es

una institución fiscal que rinde cuentas al Congreso y cuenta con financiación presupuestaria independiente. La creación del CFA sigue la experiencia de países con tradición de buen manejo fiscal (como Alemania y Holanda) y la tendencia a crear consejos fiscales observada recientemente en Europa tras la aprobación de las leyes de responsabilidad fiscal (Beetsma y Debrun 2018).

### **Regla fiscal de Chile, 2001-2019**

La regla fiscal de Chile fue adoptada en 2001. Además de los objetivos permanentes de cualquier regla fiscal ya mencionados, su adopción estuvo motivada por dos objetivos circunstanciales: volver a los superávits presupuestarios después de los déficits de 1999-2001 y fortalecer la política fiscal frente a demandas de mayor gasto público por parte de grupos de interés.

La adopción de una regla fiscal por parte de Chile es consistente con la evidencia internacional sobre las circunstancias que exhiben los países cuando implementan una regla: condiciones fiscales fuertes (superávit fiscal durante la década anterior y deuda pública baja), un gobierno democrático con frenos y contrapesos políticos, política monetaria basada en metas de inflación aplicadas por un banco central independiente e integración financiera global (Schmidt-Hebbel y Soto 2017).

#### *Principales características de la regla*

La regla fiscal chilena es una regla de balance presupuestario, definida para el balance cíclicamente ajustado del gobierno, considerando las desviaciones cíclicas del PIB de su tendencia de largo plazo y las desviaciones cíclicas del precio internacional del cobre de su nivel de largo plazo. En principio, la regla corrige no solo los efectos del ciclo económico interno (como lo hacen la mayoría de las economías avanzadas), sino que también corrige las desviaciones transitorias del precio del cobre, como sucede en otros países exportadores de materias primas (por ejemplo, Noruega). Estas correcciones buscan inhibir los efectos en el presupuesto fiscal de las dos mayores fuentes de volatilidad de los ingresos públicos de Chile: el ciclo económico (que determina el comportamiento cíclico de los ingresos tributarios no mineros) y los cambios en el

precio del cobre (que determinan el comportamiento cíclico de ingresos por impuestos mineros).

Sin embargo, y a diferencia de otros países, Chile no ha establecido cláusulas de escape *ex ante* de la regla que se aplicarían bajo condiciones preespecificadas, ni sanciones por violar la regla, ni correcciones *ex post* de desviaciones de la regla. Adicionalmente, tampoco existen limitaciones al tiempo previsto para alcanzar los objetivos fiscales, de modo tal que una administración podría planear una trayectoria fiscal que exceda con creces su período presidencial —como ha sucedido—, comprometiéndose a las administraciones posteriores. Estas son debilidades importantes, como se discute más adelante.

El Gráfico 1 muestra la evolución de los ingresos gubernamentales, separándolos en aquellos que provienen de la minería del cobre y en aquellos que provienen de otros sectores.<sup>4</sup> Varios elementos resultan evidentes. Primero, los ingresos no mineros son en promedio mucho mayores que los ingresos mineros, aproximadamente seis veces más grandes. Segundo, la inestabilidad de estos últimos es bastante mayor que la de los ingresos no mineros, lo que es resultado directo de la volatilidad del precio internacional del cobre. Tercero, la volatilidad de ambas fuentes de ingresos ha aumentado sustancialmente durante las dos décadas de operación de la regla fiscal.<sup>5</sup> En retrospectiva, la regla fiscal ha sido más necesaria durante las dos últimas décadas que durante los años noventa.

La variable de interés de la regla fiscal chilena es la razón BCA sobre el PIB. Cada gobierno entrante fija discrecionalmente un nivel de BCA/PIB consistente con su objetivo de sostenibilidad fiscal. Los objetivos de la administración entrante no tienen por qué mantener la continuidad respecto de aquellos del gobierno saliente. La sustentabilidad fiscal se alcanza al fijar el gasto fiscal al nivel de los ingresos del gobierno ajustados cíclicamente (netos de la meta del BCA). Si el cálculo del componente cíclico de los ingresos está bien hecho, el gasto público se independiza del ciclo. Por otra parte, los ingresos corrientes, naturalmente, fluctúan

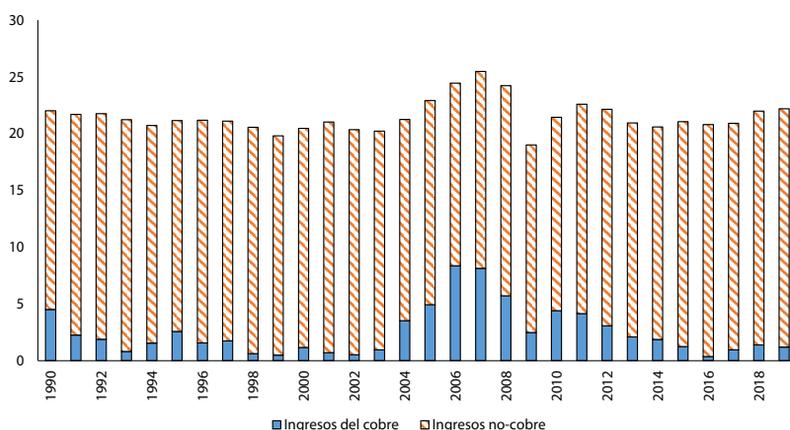
---

<sup>4</sup> Las fuentes y definiciones de los datos se encuentran en el Anexo.

<sup>5</sup> Cabe hacer notar que la inestabilidad en el precio del cobre no solamente afecta los ingresos fiscales mineros, es decir, aquellos que provienen directamente de la tributación de ese sector, sino también, indirectamente, los ingresos tributarios no mineros. En general, la alta correlación entre el precio del cobre y el ciclo económico chileno sugiere que el precio del cobre (dado que es relativamente exógeno) afecta a la actividad económica no cobre. Por lo tanto, este último mecanismo también influiría en los ingresos fiscales no cobre.

con el ciclo, generando superávits corrientes en los momentos de auge y déficits en los momentos de contracción. En principio, la regla lleva a ahorrar durante los períodos de altos ingresos y a retirar estos ahorros en tiempos difíciles. En resumen, la regla produce un gasto público acíclico, evitando la prociclicidad fiscal, pero no promueve una política fiscal contracíclica.

**Gráfico 1.** INGRESOS GUBERNAMENTALES DERIVADOS DE LA MINERÍA DEL COBRE Y DE OTROS SECTORES, 1990-2019 (% DEL PIB)



Notas y fuentes: Consulte el Cuadro A1 del Anexo.

La regla de BCA aplica la teoría del ingreso permanente al gasto público pero se desvía de esta de dos maneras. En primer lugar, hace que el gasto público sea independiente solo de dos tipos de shocks temporales (ciclos económicos y fluctuaciones del precio del cobre), pero ignora otros shocks temporales potencialmente relevantes, como aquellos derivados de fluctuaciones cíclicas del tipo de cambio o de las tasas de interés<sup>6</sup>. En segundo lugar, como la regla es solo de balance presupuestario, sin una regla de deuda complementaria, ignora los efectos de retroalimentación de la deuda pública al gasto público. Esta característica puede conducir a una trayectoria de la deuda pública inconsistente con el objetivo de sostenibilidad fiscal de la regla. Alternativamente, la regla

<sup>6</sup> Ignorar otros shocks no es necesariamente malo. Una buena regla debe idealmente equilibrar la parsimonia en el número de parámetros con la bondad de ajuste a lo que se desea estimar.

fiscal no impide que las actuales generaciones mejoren su bienestar a costa de las futuras generaciones, las que podrían verse obligadas a pagar una deuda pública insostenible.

### *Ecuación de la regla de BCA y parámetros clave*

La regla fiscal puede ser representada por la siguiente ecuación para el componente cíclico del balance del gobierno, es decir, la diferencia entre el BCA y el balance real del gobierno central. Esta diferencia se puede descomponer entre el nivel ajustado cíclicamente y el nivel actual de las tres principales categorías de ingresos del gobierno: ingresos tributarios no mineros y cobros de seguridad social, ingresos tributarios mineros privados, y transferencias de Codelco al presupuesto:

$$(1) \text{BCA} - B = (R^* - G) - (R - G) = (ITNM^* - ITNM) + (ITMP^* - ITMP) + (TC^* - TC),$$

donde  $B$  es el balance del gobierno,  $R$  es el ingreso del gobierno,  $ITNM$  representa los ingresos tributarios netos no mineros y los ingresos de la seguridad social,  $ITMP$  representa los ingresos tributarios de las empresas mineras privadas, y  $TC$  son las transferencias de Codelco. Un asterisco encima de una variable indica su valor ajustado cíclicamente; los demás son valores corrientes. De esta forma, los términos en paréntesis pueden ser nombrados como:

$(ITNM^* - ITNM)$  : Brecha de ingresos tributarios no mineros

$(ITMP^* - ITMP)$  : Brecha de ingresos tributarios mineros

$(TC^* - TC)$  : Brecha en las transferencias de Codelco

Un simple reordenamiento de la ecuación (1) muestra que la regla fiscal se reduce a limitar el gasto público a los ingresos ajustados cíclicamente netos de la meta del BCA:

$$(2) G = R^* - \text{BCA}$$

Así, mayores ingresos estructurales ( $R^*$ ) y/o una meta del BCA menos exigente permite al gobierno gastar más.

Como la variable  $R^*$  no es observable, resulta clave la manera como se proyectan los ingresos cíclicamente ajustados del gobierno. Principal-

mente, esto requiere la proyección del PIB tendencial (proyectado por el CAPIB) y del precio de referencia del cobre (proyectado por el CAPCU). Secundariamente, se debe proyectar la evolución de otras fuentes de ingresos del gobierno proyectado por el MH.

Cada miembro de CAPIB y de CAPCU hace proyecciones para el nivel y la tasa de crecimiento del PIB tendencial y para los precios internacionales del cobre, respectivamente, usando estadísticas macroeconómicas provistas por el Ministerio de Hacienda. Posteriormente, el MH calcula los promedios de los pronósticos individuales, eliminando valores extremos. Los pronósticos individuales, las medias recortadas por el MH y los datos son públicos.

El MH conserva, sin embargo, un poder discrecional significativo al determinar las metodologías de predicción de otras variables que afectan la proyección final de los componentes cíclicos de los ingresos del gobierno. Entre ellas, las tasas de crecimiento de la demanda interna y las importaciones, la inflación, el tipo de cambio y las proyecciones de producción y ventas de las grandes mineras privadas y Codelco. Más aún, los parámetros clave están bajo tutela del MH, incluyendo las elasticidades-producto para las diferentes categorías de impuestos, que a su vez determinan los ITNM. Estos parámetros se han mantenido invariables durante varios años, a pesar de los cambios experimentados por la economía chilena.

No se puede ignorar el estrés político que conlleva cambiar los parámetros de la regla, si el cambio lo hace el ministro de Hacienda de turno. Por ello, el CFA debiese ser la entidad técnica a cargo de impulsar esos cambios, tomando un rol más activo y empoderado que el que tiene en la actualidad. Esta materia sería adicional a su papel fiscalizador, el que se traduce en proporcionar una evaluación independiente de los supuestos usados por el MH, estimaciones de parámetros y ecuaciones, proyecciones de variables macro clave, así como el cálculo paso a paso de los ingresos ajustados cíclicamente, el BCA y el presupuesto general preparado por el Ministerio de Hacienda.

### **Infracciones y cambios de la regla**

Varios shocks de importancia han afectado a la economía chilena desde el inicio de la regla fiscal. En el sector externo, el superciclo de altos pre-

cios de las materias primas entre 2004 y 2013, y la gran recesión mundial de 2008-2009. En el sector interno, la economía chilena ha sido golpeada por el gran terremoto de 2010 y la crisis política iniciada en octubre de 2019, combinada con la pandemia de coronavirus desde marzo de 2020.

Durante el período de altos precios del cobre, la regla fiscal funcionó a la perfección, protegiendo las finanzas públicas de las presiones políticas para un mayor gasto. En general, existió un fuerte compromiso de cumplimiento de la regla en los buenos tiempos. Sin embargo, lo contrario ha ocurrido durante los malos tiempos, como se analiza a continuación.

### *Baja sistemática en la meta de BCA entre 2008 y 2011*

La regla se adoptó en 2001 con una meta numérica para el BCA de 1% del PIB, un superávit destinado a financiar la recapitalización del Banco Central y los pasivos de pensiones del gobierno. Esta meta se mantuvo hasta 2007. Enfrentando enormes superávits presupuestarios como resultado del inesperado aumento del precio del cobre, el MH redujo la meta de BCA al 0,5% del PIB para 2008 y 2009. La tendencia a la baja en la meta de BCA continuó en 2010 y 2011. A partir de 2011 y hasta 2019, la meta del BCA se ha mantenido en el rango entre -1% y -2% del PIB. Tener un déficit estructural permanente (como fracción del PIB) es incongruente con la sostenibilidad fiscal, pues lleva a un aumento sistemático de la deuda pública (como fracción del PIB), tal como se ha observado en la última década en Chile, en la medida en que la tasa de interés de los servicios de la deuda sea mayor a la tasa de crecimiento de la economía.<sup>7</sup>

### *Cambios en la regla fiscal en 2009-2010*

En respuesta a los grandes shocks adversos a los ingresos del gobierno causados por los menores precios del cobre, la recesión mundial y la consiguiente recesión interna, las autoridades fiscales introdujeron en 2009 dos cambios importantes a la regla. En primer lugar, se definió una meta más baja (más negativo) para el BCA que acomodase los grandes gastos

---

<sup>7</sup> En estricto rigor, lo que importa para la sostenibilidad es el crecimiento de la recaudación fiscal. La forma tradicional de sostenibilidad de la deuda fiscal supone que los ingresos fiscales dependen linealmente del ingreso de la economía, pero esto no es necesariamente cierto.

gubernamentales anticíclicos de 2009. En segundo lugar, para ganar espacio fiscal adicional, las autoridades cambiaron la definición de la regla ampliando el alcance del ajuste cíclico a otras partidas de ingresos y se incluyeron recortes de impuestos temporales como ingresos ‘no estructurales’ (es decir, cíclicos), ajustando el BCA medido al alza.

Siguiendo el consejo de la Comisión Corbo (Corbo et al. 2011), estos últimos cambios metodológicos fueron revertidos en 2010, reponiéndose la anterior definición del BCA que limita el ajuste cíclico de los ingresos a las desviaciones del PIB de tendencia y del precio del cobre a su nivel de equilibrio de largo plazo. También se revirtió parcialmente la tendencia a la baja de la meta del BCA entre 2011 y 2013.

#### *Cambios en la regla fiscal en 2014-2017*

En respuesta a la caída de los precios del cobre y a la debilidad de la economía nacional, los sucesivos ministros de Hacienda redujeron las metas del BCA y aumentaron el gasto público, sobre la base del aumento previsto en los ingresos fiscales derivado de la reforma tributaria promulgada en 2014. Esta reforma tenía como objetivo aumentar los ingresos en tres puntos porcentuales del PIB y lograr un BCA cero en 2018, lo cual no se logró como lo muestra el cálculo del BCA *ex post* (Gráfico 6 más adelante). La política fiscal expansiva condujo a un aumento sustancial de la deuda pública bruta, que pasó del 12,7% del PIB en 2013 al 25,6% en 2018, mientras que la deuda neta aumentó en diez puntos porcentuales en el mismo período.

#### *Cambios en la regla fiscal en 2019*

En 2018, el MH adoptó un programa de consolidación fiscal destinado a elevar gradualmente la meta del BCA desde -2,0% del PIB en 2017 a -1,0% en 2021, en consonancia con una estabilización de la deuda pública bruta en torno al 26% del PIB. Como resultado de la crisis política interna que estalló en octubre de 2019, el ministro de Hacienda obtuvo el apoyo del Congreso para implementar un programa fiscal expansivo para 2020 y los años siguientes. La pandemia del coronavirus y la consiguiente recesión profunda en 2020 llevaron al gobierno a implementar una expansión fiscal anticíclica adicional muy grande que ha llevado a incrementar el déficit y la deuda pública en 2021 y que seguirá repercu-

tiendo en años posteriores. Esto implica una reversión total de la orientación de la política fiscal implementada hasta septiembre de 2019, con cambios importantes en las metas del BCA.

A partir de 2009, el MH ha modificado a voluntad la meta del BCA. Estas modificaciones podrían justificarse sobre la base de que existan imperfecciones en el diseño de la regla y/o por la percepción de su incapacidad para lidiar con shocks inesperadamente grandes. En tal caso, los cambios de la meta podrían considerarse adecuaciones de segundo mejor (*second-best*).

Por el contrario, cambios discrecionales en la definición y los parámetros de la regla, como aquellos introducidos en 2009, deben considerarse como infracciones a la regla, ya sea en la forma de una violación de los objetivos fundamentales de la regla o como una falta de compromiso con la meta de BCA. Más abajo analizamos en detalle este tema, exploramos el rol de supervisión otorgado recientemente a la CFA y proponemos reformas encaminadas a corregir las limitaciones actuales de la regla, a fin de institucionalizar expansiones fiscales en respuesta a shocks adversos y a fortalecer su reversión en los años siguientes.

## **Predicciones de variables macroeconómicas para el presupuesto**

La evaluación de la regla fiscal requiere evaluar la calidad de las predicciones del crecimiento del PIB tendencial y el precio del cobre de largo plazo. Como ambas variables son no observables, habrá *predicciones ex ante* y *estimaciones ex post*. No se les exige a los comités que hagan predicciones precisas sino que estas no cometan errores sistemáticos. En el contexto del PIB potencial, lo que se requiere es que la predicción *ex ante* sea, en promedio, similar a la medición *ex post*, cosa que evidentemente no ha sucedido, como se puede verificar en el Gráfico 2, más abajo.

Las predicciones *ex ante* del crecimiento del PIB de tendencia y del precio internacional de mediano plazo del cobre son realizadas por cada comité. Estas predicciones pueden ser comparadas con las estimaciones *ex post* de estas mismas variables hechas por el MH. Existe también información del crecimiento efectivo del PIB, que permite computar la brecha efectiva del PIB y compararla con las predicciones usadas por el MH al momento de estimar otros ingresos fiscales. Es importante señalar que ambos comités predicen los valores de largo plazo del precio del cobre

y la tasa de crecimiento del PIB tendencial; el objetivo no es predecir su valor efectivo período a período. Los valores efectivos de estas variables, sin embargo, permiten estimar los valores correspondientes a estos parámetros usando métodos estadísticos.

### *Crecimiento del PIB de tendencia y efectivo*

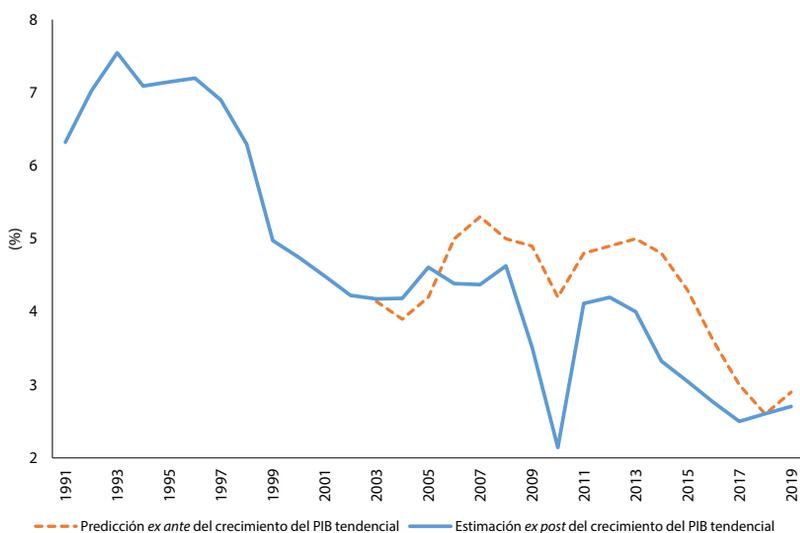
Existe un sesgo sistemático de pronósticos en el PIB de tendencia y en la brecha del producto hechos por el CAPIB que conduce a un gasto excesivo y a un ahorro insuficiente del gobierno. El Gráfico 2 muestra que las predicciones *ex ante* del crecimiento tendencial del PIB se acercaron a las estimaciones *ex post* solo durante los primeros cuatro años de operación de la regla. Desde 2007, las predicciones *ex ante* han sido sistemáticamente superiores a las estimaciones *ex post*; en promedio, 0,6 puntos porcentuales por año. Más aún, las predicciones del crecimiento del PIB tendencial no solo están sesgadas al alza, sino que además muestran una baja correlación con las estimaciones *ex post* (68%) o con el crecimiento efectivo del PIB del año (53%) o del año anterior (61%). Este sesgo sistemático sobreestima los ingresos fiscales.

Las predicciones *ex ante* del crecimiento del PIB (realizadas a partir de 2001) también fueron bastante mayores que el crecimiento efectivo del PIB; en promedio, 0,8 puntos porcentuales por año (Gráfico 3). Si bien el crecimiento efectivo no es el objetivo de la predicción sino el de tendencia, en un plazo de varios años el promedio del crecimiento efectivo debiese ser similar al de la tendencia —a menos que se enfrente una crisis de muy larga duración—, pues de otro modo la estimación del modelo estaría sesgada. Para todos y cada uno de los años entre 2013 y 2019, la brecha del PIB proyectada *ex ante* ha sido positiva; es decir, los gobiernos han proyectado condiciones cíclicas internas sistemáticamente débiles para el año siguiente (Gráfico 4), lo que permite generar mayor espacio para gastar. Las estimaciones *ex post* de la brecha del producto suelen ser más bajas que las predicciones *ex ante* de la misma, lo que significa que en promedio ha habido un exceso de gasto fiscal. La brecha del PIB proyectada *ex ante* promedio es 2,15%, significativamente mayor que la estimación *ex post* de 1,18%. No resulta sorprendente, entonces, que las predicciones *ex ante* de la brecha del producto correlacionen muy poco con las estimaciones *ex post* de la misma (solo 48%).

El exceso de optimismo respecto del crecimiento de tendencia del PIB y, por lo tanto de los ingresos fiscales, permite un mayor nivel de gas-

to que el sostenible. Si bien la sobreestimación de los ingresos fiscales puede parecer pequeña en cada año, tiene un importante efecto acumulado. En efecto, partiendo de la base de que el PIB de tendencia estaba bien estimado en 2003, el PIB de tendencia para 2019 computado usando las proyecciones oficiales *ex ante* de crecimiento sería casi un 11,5% mayor que el calculado usando el crecimiento efectivo *ex post* estimado por el Ministerio de Hacienda.<sup>8</sup> Aunque nuestra metodología de cálculo es simplificada, el exceso de gasto público derivado del error de predicción del PIB potencial daría cuenta de un aumento de la deuda pública de alrededor de 17 puntos porcentuales del PIB entre 2008 y 2019.<sup>9</sup>

Gráfico 2. PREDICCIÓN *EX ANTE* Y ESTIMACIÓN *EX POST* DEL CRECIMIENTO DEL PIB TENDENCIAL



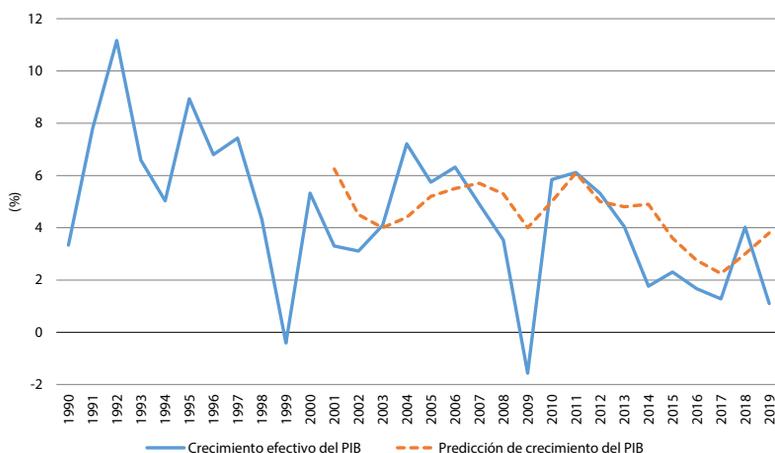
Notas y fuentes: La predicción *ex ante* se refiere a la predicción que hace el Comité Consultivo del PIB tendencial, la *ex post* se realiza aplicando métodos estadísticos a los datos efectivos. Para más detalle consulte el Cuadro A1 del Anexo.

<sup>8</sup> La tasa de crecimiento del PIB Real Tendencial *ex post* es calculado por el Ministerio de Hacienda y publicada en el Informe de Finanzas Públicas del Primer Trimestre del año 2020 (Dipres, Ministerio de Hacienda). Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/598/articulos-201476\\_Informe\\_PDF.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articulos-201476_Informe_PDF.pdf) [2 de mayo 2022].

<sup>9</sup> Esta estimación del exceso de gasto (ExG) sobre PIB acumulado se obtiene usando la siguiente expresión, donde PIBTEND corresponde al PIB de tendencia:

$$\sum_{t=2003}^{2019} \frac{ExG_t}{PIB_t} = \sum_{t=2003}^{2019} \tau \frac{PIBTEND_t^{ex\ ante}}{PIB_t} \left( 1 - \frac{PIBTEND_t^{ex\ post}}{PIBTEND_t^{ex\ ante}} \right)$$

GRÁFICO 3. PREDICCIÓN Y CRECIMIENTO EFECTIVO DEL PIB



Notas y fuentes: Consulte el Cuadro A1 del Anexo.

Los sesgos sistemáticos de pronóstico se deben probablemente a una combinación de factores: entre ellos, una disminución no anticipada en el crecimiento del PIB tendencial desde fines de la década de 1990, un peso excesivo del PIB pasado y de los datos de factores de producción en los modelos de predicción del PIB tendencial, y las limitaciones propias de usar el modelo de crecimiento de Solow como única metodología para la generación de pronósticos. A pesar de esta sobreestimación sistemática, el MH no ha realizado un ajuste y modernización de sus modelos de predicción de forma de considerar este hecho.

### *Precio internacional del cobre*

Las predicciones de precios hechas por la CAPCU también han sido sesgadas y parecen estar excesivamente influidas por los precios pasados, lo que implica que estas no serían representativas del precio de largo plazo. Esto conduce a una subestimación de los precios futuros durante aumentos de precios (por ejemplo, entre 2004 y 2013) y, por lo tanto, a un ahorro excesivo por parte del Estado. Naturalmente, en períodos de caída del precio del cobre se produce el resultado opuesto (ver Gráfico 5).

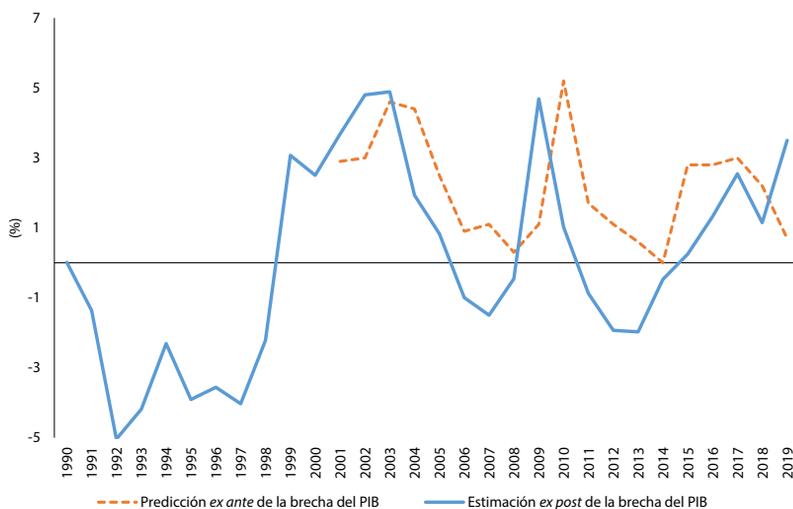
Aunque es difícil predecir el precio internacional de largo plazo de los productos mineros, es necesario reconocer que hay evidencia de una excesiva importancia del precio pasado del cobre en las proyecciones del

CAPCU. Por un lado, la correlación entre la predicción *ex ante* del precio del cobre de largo plazo y el precio efectivo del año anterior es mayor al 70%. Por otro lado, hay una mayor correlación de la predicción *ex ante* del precio del cobre con el precio efectivo del año anterior (95%) que con el precio efectivo del cobre del mismo año (80%).

### *Un yerro no se corrige con otro*

En resumen, las predicciones de las dos variables clave utilizadas en la regla fiscal chilena han estado sujetas a sesgos sistemáticos, sobreestimando significativamente el crecimiento del PIB, por un lado, y subestimando los precios del cobre, por otro. Si bien estos sesgos pueden operar en direcciones opuestas, un yerro no se corrige con otro.

**Gráfico 4. PREDICCIÓN EX ANTE Y ESTIMACIÓN EX POST DE LA BRECHA DE PRODUCTO**



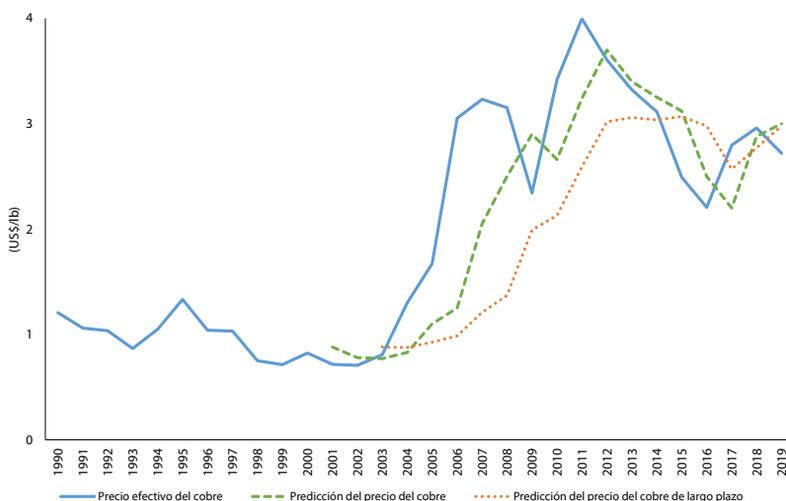
Notas y fuentes: Consulte el Cuadro A1 del Anexo.

Las autoridades fiscales no han querido o no han podido implementar medidas correctivas, mejorando y actualizando las metodologías de pronóstico empleadas por CAPIB y CAPCU. Esto deja un espacio abierto para que se invoque la ocurrencia de shocks no previstos en los pronósticos como una excusa para no respetar la regla o para no hacer el esfuerzo fiscal de volver a respetarla, poniendo en peligro la credibilidad de la regla. Un Consejo Fiscal Autónomo con un mandato más amplio y con

recursos para hacer (o contratar) estudios independientes puede sugerir y/o implementar formas de mejorar las mediciones.

Los sesgos sistemáticos en las predicciones del PIB tendencial, del precio de largo plazo del cobre y de la brecha de producto, naturalmente, afectan las predicciones del BCA como se discute en la siguiente sección y ponen en duda la legitimidad de la regla fiscal.

**Gráfico 5. PRECIO EFECTIVO DEL COBRE Y PROYECCIONES EX ANTE DEL PRECIO Y DEL PRECIO DE LARGO PLAZO**



Notas y fuentes: Consulte el Cuadro A1 del Anexo.

## 2. Desempeño fiscal bajo la regla fiscal

En esta sección revisamos el desempeño fiscal no solo en términos del cumplimiento de la meta del BCA sino también de los beneficios que la regla fiscal debiese producir en términos de reducir la prociclicidad de los ingresos y gastos del gobierno, la solvencia fiscal y la inversión pública.

### Balance fiscal efectivo y cíclicamente ajustado

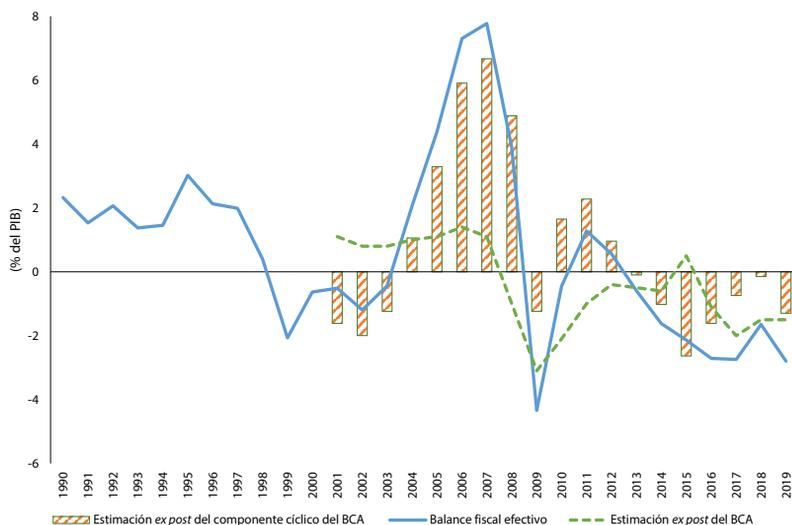
La consolidación fiscal en Chile comenzó mucho antes de que se estableciera la regla de BCA. El balance fiscal promedió 1,2% del PIB entre 1990 y 2000, pero cayó a un promedio de 0,3% del PIB desde el inicio de la regla en 2001 (Gráfico 6). El deterioro en el balance fiscal efectivo es muy grande, pasando desde un superávit cercano al 2% del PIB a principios

de la década de 1990 a un déficit cercano al 3% del PIB en 2019. Este cambio en la situación fiscal refleja la reducción de 3 puntos porcentuales de la meta del BCA desde el inicio de la regla y los errores de pronóstico y sesgos en las predicciones del PIB y del precio del cobre.

Sin embargo, la regla fiscal ha estabilizado las finanzas públicas, en comparación con el caso hipotético de ausencia de la regla.<sup>10</sup> Esto resulta evidente al comparar la meta del BCA (predicha *ex ante*) y el balance efectivo del gobierno *ex ante* (Gráfico 7). El primero es mucho más estable que el segundo y su diferencia, que refleja el componente cíclico del presupuesto, muestra una alta variación producto de los ciclos del PIB y del precio del cobre.

Las medidas *ex post* del BCA, del balance efectivo y del componente presupuestario cíclico, que se muestran en el Gráfico 7, difieren de las medidas *ex ante* en el Gráfico 6, debido a los errores y sesgos de predicción. Por lo tanto, la correlación entre las correspondientes medidas *ex ante* y *ex post* no es muy alta (menos de 60%).

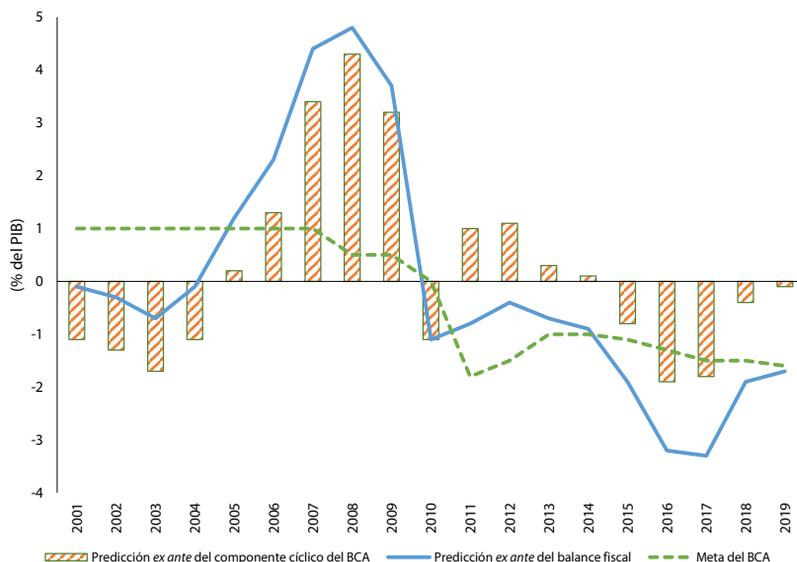
Gráfico 6. BALANCE FISCAL, ESTIMACIÓN *EX POST* DEL BCA Y DEL COMPONENTE CÍCLICO DEL BCA



Notas y fuentes: Consulte el Cuadro A1 del Anexo.

<sup>10</sup> La situación alternativa de 'Chile sin regla fiscal' es obviamente hipotética. En este caso, se refiere a la ausencia de un ajuste cíclico al balance fiscal. Naturalmente, muchos de los mecanismos de toma de decisiones de los agentes económicos serían diferentes en ausencia del BCA y los equilibrios macroeconómicos serían otros. En nuestro análisis contrafactual se supone que la regla fiscal no tiene efectos de retroalimentación hacia el resto de la economía.

**Gráfico 7.** COMPONENTE DE BALANCE CÍCLICO AJUSTADO PROYECTADO *EX ANTE*, BALANCE PÚBLICO REAL PROYECTADO *EX ANTE* Y BALANCE CÍCLICO PROYECTADO *EX ANTE*, 2001-2019 (% DEL PIB)



Notas y fuentes: Consulte el Cuadro A1 del Anexo.

## Ciclicidad de los ingresos y gastos del gobierno

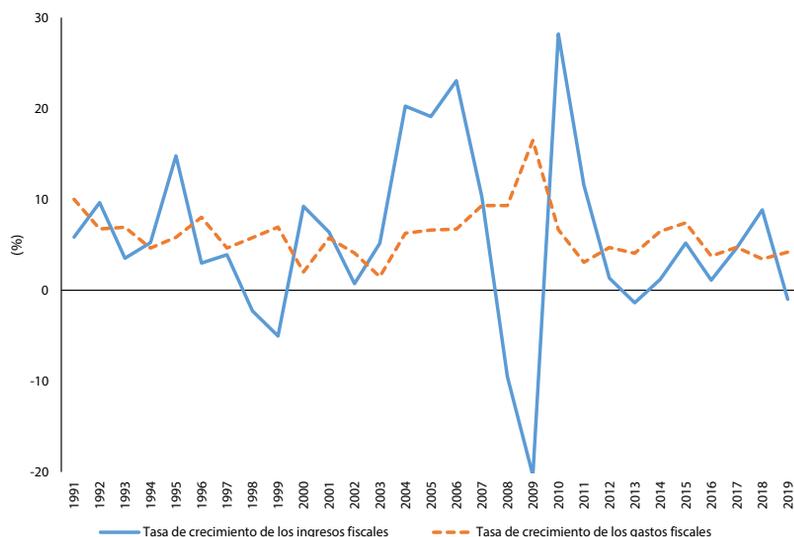
La regla fiscal ha llevado a una desconexión significativa de los componentes cíclicos del gasto y de los ingresos fiscales (Gráfico 8). Con el significativo aumento de volatilidad del PIB y del precio del cobre observados desde 2001, la desviación estándar del crecimiento de los ingresos fiscales se duplicó entre 1990-2000 y 2001-2019 (de 5,74 a 11,44). Sin embargo, debido a la regla fiscal, la desviación estándar del crecimiento del gasto público aumentó solo levemente (de 2,16 a 3,25).

Aparte de reducir la volatilidad de los gastos del gobierno, la regla fiscal de Chile ha tenido bastante éxito en reducir la prociclicidad fiscal, es decir, la tendencia a aplicar una política fiscal expansiva durante un auge y contractiva durante recesiones, amplificando de este modo los efectos del ciclo económico. Si bien el diseño de la regla fiscal chilena implica la aciclicidad del gasto público, las fuertes políticas fiscales discrecionales y expansivas adoptadas en respuesta a los shocks adversos (por ejemplo, en 2009 y 2019) implican de facto una gestión fiscal contracíclica.

En el Gráfico 9 presentamos evidencia sobre la ciclicidad fiscal, siguiendo la metodología de ventanas móviles de diez años propuesta en Schmidt-Hebbel y Soto (2018). La correlación entre los componentes cíclicos del gasto público y del PIB ha disminuido desde niveles superiores a 50% antes de 2001 a niveles cercanos a -70% después de 2007. Este comportamiento del gasto fuertemente contracíclico durante la última década es resultado de la combinación de una regla fiscal acíclica (en el diseño) con desviaciones de gasto fuertemente contracíclicas durante shocks adversos fuertes. Este comportamiento no es resultado de un eventual comportamiento contracíclico de los ingresos fiscales. Por el contrario, estos últimos han mantenido su comportamiento fuertemente procíclico durante el período de vigencia de la regla fiscal.

Estos resultados son confirmados por estudios empíricos para la regla fiscal de Chile, que muestran que tras su implementación ha habido una reducción del sesgo procíclico en la política fiscal, desvinculando el gasto público de los shocks cíclicos y fortaleciendo el papel del ahorro público en la amortiguación de los shocks cíclicos (Ter-Minassian 2011; Frankel 2011; Schmidt-Hebbel 2012). Es importante notar, sin embargo, que estos estudios se concentran en el período previo a la violación de la regla en 2009 y que no incorporan en el análisis el posterior relajamiento de la meta para el BCA.

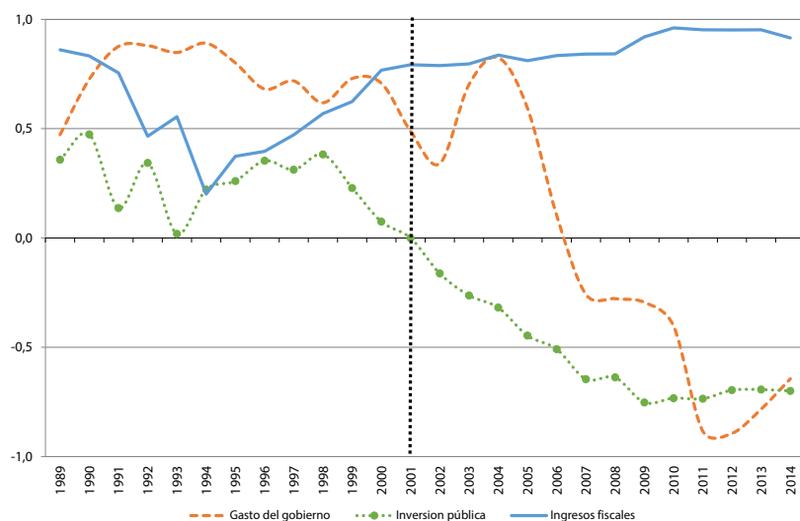
**Gráfico 8. TASAS DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO**



Notas y fuentes: Consulte el Cuadro A1 del Anexo.

La correlación entre los componentes cíclicos de la inversión pública y del PIB real muestra un patrón similar al del gasto público. Antes de 2001, los gastos de capital público habían sido levemente procíclicos, pero esta característica se revirtió en la década de 2000. Esto implica, a su vez, que la aciclicidad de los gastos del gobierno no es el resultado de realizar ajustes arbitrarios en la inversión pública de manera de cumplir con la meta del BCA, una crítica al manejo fiscal que está presente en investigaciones sobre otros países de la región (Ardanaz et al., 2019).

**Gráfico 9.** CORRELACIONES MÓVILES A DIEZ AÑOS DE LOS COMPONENTES CÍCLICOS DEL PIB REAL Y EL GASTO PÚBLICO, LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LOS INGRESOS FISCALES EN CHILE

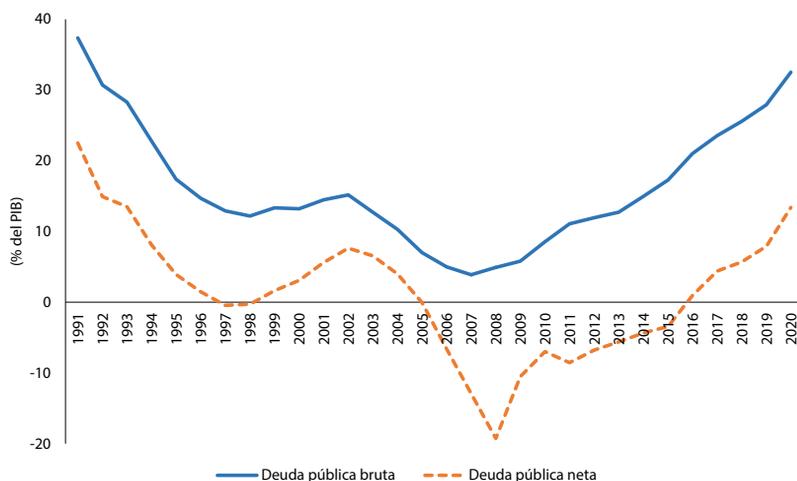


Fuente: Elaboración propia en base a Schmidt-Hebbel y Soto (2018).

## Solvencia fiscal: deuda bruta, deuda neta y primas de riesgo soberano

Como reflejo de la sólida situación fiscal y del alto crecimiento del PIB entre 1991 y 2007, las razones entre la deuda bruta y la deuda neta y el PIB muestran una tendencia negativa hasta 2007-2008 (Gráfico 10). Desde entonces, el deterioro de la situación fiscal se refleja en niveles crecientes de endeudamiento bruto y neto (y también en un aumento del premio por riesgo soberano). Como se mencionó anteriormente, se proyecta que el deterioro de la situación fiscal continuará en el futuro a mediano plazo.

Gráfico 10. DEUDA PÚBLICA BRUTA, FONDO SOBERANO Y DEUDA PÚBLICA NETA



Fuente: Tesorería General de la República y Ministerio de Hacienda.

## La regla fiscal y la inversión pública

La regla de BCA no distingue entre gastos corrientes y de capital del gobierno. Por lo tanto, la inversión pública no está protegida de shocks adversos que afecten los ingresos del gobierno, como tampoco lo está de recortes discrecionales por parte del gobierno, en particular para cumplir con la meta fiscal. La responsabilidad de proponer la composición del gasto público depende completamente del MH. Aunque el presupuesto debe ser aprobado anualmente por el Congreso, su influencia en la asignación de recursos es limitada. El Congreso puede reducir algunos gastos o elementos de inversión, pero no puede aumentar los gastos en ninguna área. Como en la mayoría de los países, una parte significativa del gasto público no es discrecional, derivado de las necesidades financieras de la administración pública y de derechos legales que dan origen a gasto social. Por ello, una gran parte de la discrecionalidad de la política fiscal recae potencialmente en la inversión pública.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Incluir en la regla fiscal una provisión respecto del tratamiento de la inversión pública no está exento de problemas, porque posiblemente se generarían incentivos para que alguna administración intentase encontrar resquicios para clasificar como inversión pública algunos ítems de gasto corriente. No obstante, considerando la importancia de la inversión en infraestructura pública en el crecimiento futuro y la sostenibilidad fiscal, este inconveniente no debiese ser un impedimento para estudiar cómo incluir mecanismos de planificación y protección de la inversión pública, los que serían importantes en el contexto de una planificación plurianual de las finanzas públicas.

El Gráfico 11 presenta la evolución del gasto público y la inversión pública bruta. El gasto público osciló alrededor de 21% del PIB hasta la implementación de la regla fiscal en 2001; considerando el rápido crecimiento de la economía chilena en ese período, el gasto público creció en términos reales un 92%. La implementación de la regla fiscal no parece haber tenido un efecto sobre el gasto durante la mayor parte de la década de 2000. Sin embargo, el crecimiento del gasto público se aceleró aún más durante la gran recesión de 2009-2010, subiendo un 60% en términos reales *vis-a-vis* su valor promedio entre 2001 y 2007, alcanzando el 28% del PIB. *A posteriori*, el gasto público ha continuado su senda expansiva, llegando en 2019 a un 32% del PIB.

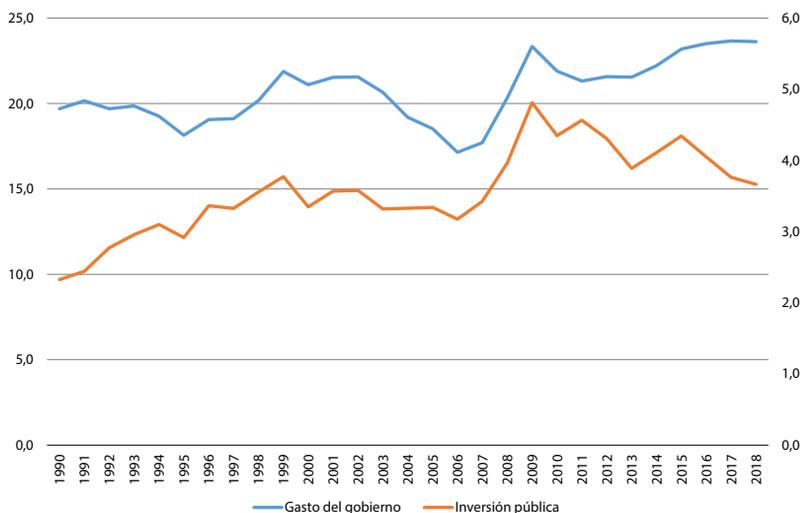
La inversión pública, por su parte, es bastante reducida<sup>12</sup> y tiene una trayectoria algo diferente a la del gasto público. La formación de capital aumenta en la década de 1990, pero se estanca durante todos los años 2000. No obstante, al igual que el gasto público tiene un fuerte impulso durante los años 2009-2010, cuando alcanza un promedio de 4,5% del PIB. Desde 2012, la inversión pública muestra una reducción gradual. La evidencia sugiere que después de la adopción de la regla fiscal no hubo un efecto adverso en la inversión del gobierno: esta alcanzó en promedio el 3,4% del PIB entre 2002 y 2008, cifra que es muy similar a la observada entre 1991 y 2001 (3,1%).

La evolución de la inversión pública alrededor del episodio de la crisis financiera global sugiere que esta (la inversión) no ha sido manejada de manera procíclica. Como se ve en el Gráfico 11, esta se expandió fuertemente durante la recesión cíclica de 2009-2010 (aumentando 40% en términos reales). Ambos tipos de desembolsos —gasto corriente e inversión pública— aumentaron durante la crisis de 2009, alcanzando un máximo ese año. En los años siguientes ambos índices disminuyeron, en un esfuerzo por controlar el déficit fiscal. Sin embargo, durante 2016-2018, el índice de gasto corriente del gobierno volvió a su máximo anterior, mientras que el índice de inversión a PIB continuó disminuyendo.

---

<sup>12</sup> Los datos sobre inversión pública del gobierno general recolectados en IMF (2019) indican que Chile tuvo, antes y después de la implementación de la regla fiscal, una inversión pública (como porcentaje del PIB) equivalente al 45% del promedio de los países desarrollados. Si se incluyen las concesiones, la brecha se reduce a un 70% en el período 1991-2001, pero cae a un 55% en el período 2001-2017.

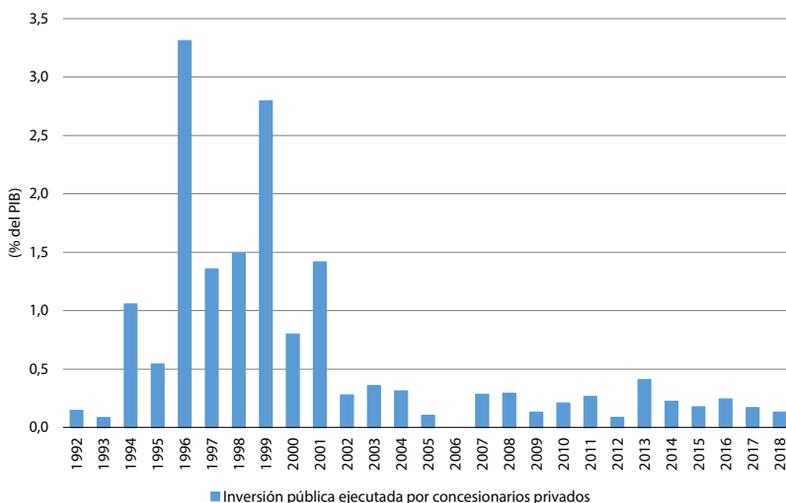
Gráfico 11. GASTO (EJE IZQUIERDO) E INVERSIÓN (EJE DERECHO) DEL GOBIERNO (% DEL PIB)



Fuente: Oficina de Presupuesto (Dipres), Ministerio de Hacienda.

La evidencia anterior respecto de la formación de capital público es, sin embargo, parcial, pues excluye aquella parte de la inversión pública realizada mediante concesiones privadas de infraestructura. Desde 1993, Chile ha implementado un sistema de concesiones competitivas de inversión pública a corporaciones privadas a través de asociaciones público-privadas. Esto incluye infraestructura vial, servicios públicos (hospitales, escuelas, cárceles, etc.) e infraestructura portuaria y aeroportuaria.

Como se muestra en el Gráfico 12, existe una marcada diferencia antes y después de la implementación de la regla fiscal. La inversión pública fue muy alta en la década de 1990, alcanzando un récord de 3,2% del PIB en 1996. Sin embargo, desde 2003 se ha reducido a niveles que no superan el 0,5% del PIB. Esta reducción no debe atribuirse a la adopción de la regla fiscal en 2001, sino a debilidades en la planificación presupuestaria, incluida la falta de un proceso de evaluación sólido de la inversión pública, y a la creciente interferencia de las prioridades políticas, que ven más beneficios en aumentar el gasto corriente que en contribuir a la formación de capital del país. Claramente, las inversiones en asociación público-privada (APP) no han compensado la reducción de la inversión pública observada desde principios de la década de 2000. El MOP (2016) identifica una serie de deficiencias en los esquemas de APP utilizados en Chile. Estas limitaciones, sin embargo, no son el resultado de la implementación o gestión de la regla fiscal.

**Gráfico 12. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA POR CONCESIÓN PRIVADA**

Fuente: Oficina de Presupuesto (Dipres), Ministerio de Hacienda.

### 3. Desempeño fiscal en ausencia de la regla

Como se indicó, los estudios existentes sobre los efectos de la regla fiscal en Chile se refieren típicamente al período anterior a la violación de la regla de 2009-2010. En esta sección usamos un método de control sintético (MCS) para obtener una trayectoria contrafactual para el balance fiscal, la inversión pública y la deuda pública, para el caso en que la regla fiscal no hubiera estado vigente.

#### Métodos de control sintético

Consideramos la implementación de la regla fiscal como una intervención o ‘tratamiento’ y evaluamos sus efectos sobre las variables de interés. Medir estos efectos implica comparar la trayectoria observada de las variables con la que se habría observado en ausencia de la regla fiscal. La principal dificultad es, naturalmente, identificar este contrafactual.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Esta metodología ha sido aplicada para estudiar el papel de las reglas fiscales en Chile (Fuentes, Schmidt-Hebbel y Soto 2020), y Panamá, Perú y Colombia por Ardanaz, Barreix y Corrales (2019).

La metodología tradicional de estudio de casos se basa en la premisa según la cual el efecto de una intervención se puede inferir comparando la evolución de las variables de interés en la unidad expuesta a tratamiento con un grupo de unidades comparables a la unidad expuesta, pero que no se vieron afectados por el tratamiento. Los estudios de casos comparativos están limitados por dos problemas que los MCS pueden superar. En primer lugar, los grupos de comparación entre unidades tratadas y no tratadas se seleccionan a menudo sobre la base de medidas subjetivas de afinidad. En segundo lugar, los estudios de casos comparativos suelen reconocer únicamente la incertidumbre de los datos, pero ignoran la incertidumbre respecto de la capacidad del grupo de control para reproducir la trayectoria del contrafactual que habrían experimentado las unidades tratadas en ausencia de la intervención (Abadie, Diamond y Hainmueller 2010).

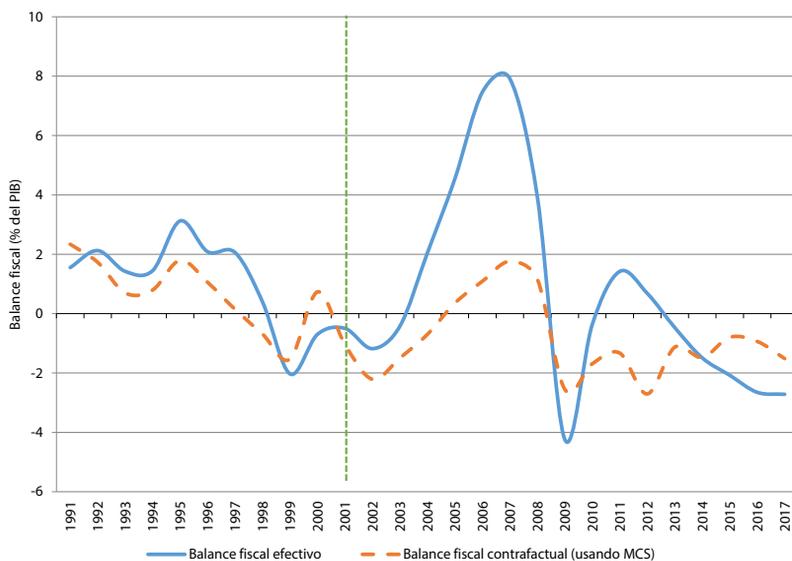
Los MCS permiten seleccionar sistemáticamente el grupo de control para la comparación. La idea básica es que una combinación de unidades no tratadas a menudo proporciona una mejor comparación para la unidad expuesta a la intervención que cualquier unidad individual por sí sola. El supuesto de identificación de MCS es que si la unidad de control sintética proporciona una buena aproximación del resultado de la unidad tratada en el período de pretratamiento, entonces cualquier diferencia posterior entre las unidades tratadas y de control puede atribuirse al efecto de la intervención sobre el resultado. Naturalmente, las unidades del grupo de control no deben verse afectadas por el tratamiento. Una segunda ventaja de los MCS es que, a diferencia de otras técnicas que miden el efecto de un tratamiento como instantáneo y único, el MCS puede dar cuenta de los efectos dinámicos y acumulados de múltiples factores que cambian con el tiempo. En nuestro ejemplo, el tratamiento es la regla fiscal, las unidades no tratadas o grupo de control son países que nunca aplicaron regla fiscal con los cuales se construye un Chile sintético que permite comparar con un Chile real (la unidad tratada) antes y después de la regla.

En lo que sigue aplicamos el MCS al balance fiscal, la inversión pública y el stock de deuda pública de Chile usando la base de datos de reglas y resultados fiscales de Schmidt-Hebbel y Soto (2018), que incluye 73 países y cubre el período 1982-2017. Un requisito para que un modelo MCS pueda ser utilizado en un análisis contrafactual es que sus predic-

ciones antes del tratamiento de interés sean cercanas a la trayectoria del objeto de estudio.<sup>14</sup>

El primer resultado destacable del análisis de MCS es que, antes de la implementación de la regla fiscal en Chile, el balance fiscal real y el proyectado por MCS evolucionaron de manera similar —lo que justifica el uso del método econométrico—, aunque con una diferencia importante en sus niveles como se muestra en el Gráfico 13, donde la línea vertical discontinua en 2001 identifica el inicio de la regla. Los datos reales indican que Chile tuvo un superávit fiscal de alrededor de 1,15% del PIB en el período 1991-2000, mientras que el MCS proyecta un nivel promedio de 0,71% del PIB. Por lo tanto, la regla fiscal implementada en 2001 siguió la tendencia histórica al establecer su meta inicial de CAB en un superávit del 1% del PIB. En este sentido, la regla no debe verse como un dispositivo disciplinador de la política fiscal, sino más bien como un mecanismo para unas finanzas públicas sostenibles.

**Gráfico 13.** BALANCE FISCAL REAL Y BALANCE FISCAL CONTRAFACtual SIMULADO USANDO MCS



Fuente: Dipres y estimaciones realizadas por los autores.

<sup>14</sup> Los detalles de estimación se encuentran en Fuentes, Schmidt-Hebbel y Soto (2020). Los modelos MCS se seleccionaron sobre la base de tres criterios. Primero, apuntamos a minimizar el RMSPE de los modelos. En segundo lugar, apuntamos a minimizar la distancia entre los valores sintéticos y reales de la unidad tratada. En tercer lugar, verificamos la capacidad del grupo de donantes para replicar la evolución de cada variable en el período previo al tratamiento. Las variables de control se seleccionaron siguiendo los modelos empíricos estudiados en Schmidt-Hebbel y Soto (2018).

El balance fiscal posterior a la implementación de la regla fiscal fue impulsado principalmente por el superciclo de las materias primas de la década de 2000. Los precios del cobre se duplicaron en términos reales y generaron un superávit fiscal considerable y sostenido (3% del PIB en promedio entre 2001 y 2008). La proyección del MCS para ese período es de un presupuesto equilibrado (-0,13% del PIB), lo que indica que el gobierno chileno optó por tener un superávit fiscal y por ahorrar en lugar de gastar los ingresos del cobre del auge de las materias primas.

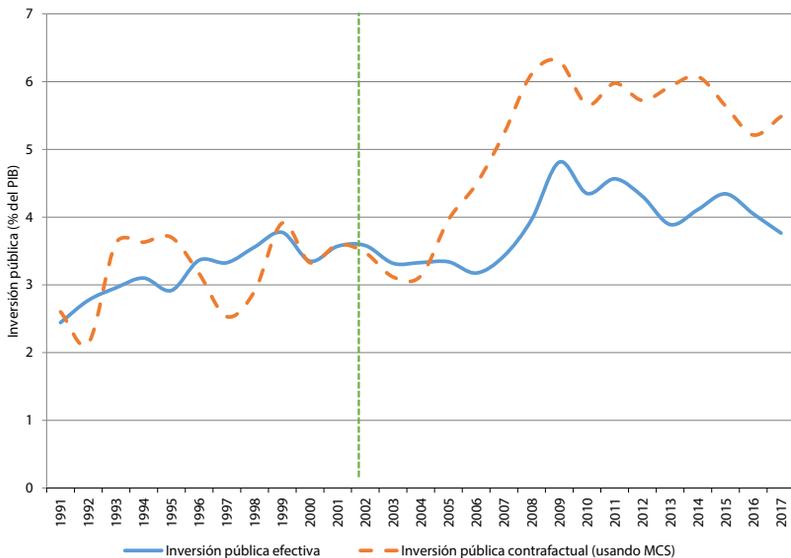
La posición fiscal se revirtió drásticamente en 2009 cuando, como resultado de shocks externos, recesión interna y una expansión fiscal discrecional, el déficit alcanzó un nivel histórico de 4,2% del PIB y se violó la regla fiscal. La simulación de MCS proyecta un desequilibrio fiscal de solo -2,5% del PIB, lo que indica que el shock fiscal en Chile fue mucho más significativo que en el grupo de control. El deterioro fiscal fue, a nuestro juicio, el resultado de dos fuerzas: por un lado, la necesidad de impulsar la economía chilena frente a la recesión y, por otro lado, el ciclo político provocado por la elección presidencial de 2009. La regla fiscal fue violada nuevamente en 2010, supuestamente debido al esfuerzo de reconstrucción luego del terremoto de febrero de 2010. Los presupuestos de 2009-2010 se inclinaron fuertemente hacia la expansión de los gastos corrientes y las transferencias. Las presiones políticas para suavizar la regla fiscal llevaron a las autoridades a solicitar una propuesta de reforma a un grupo de expertos que recomendó reducir la meta al 0,5% del PIB, pero no ir más allá. Esto se implementó en 2008, pero el MH redujo aún más la meta al 0% en 2009.

Si bien todos los gobiernos posteriores han declarado su voluntad de acatar la regla fiscal, este compromiso no se ha materializado. Entre 2010 y 2013, el gobierno logró reducir significativamente el déficit fiscal cíclicamente ajustado, pero las finanzas empeoraron nuevamente en 2014 y se deterioraron de manera alarmante en el período 2015-2017. El empeoramiento del balance fiscal fue más grave de lo que se esperaría según la experiencia del grupo de control: como se muestra en el Gráfico 8, la predicción del MCS del balance fiscal es entre 1,0 y 1,5 puntos porcentuales de PIB mayor que el balance fiscal efectivo.

El Gráfico 14 muestra el comportamiento de la inversión pública sobre el PIB en Chile y su contrafactual según el MCS. La diferencia entre la inversión pública real y el pronóstico de MCS antes de la implementación

de la regla fiscal es casi nula, lo que valida el uso de esta metodología. Durante los primeros años de la regla fiscal, la inversión pública efectiva y proyectada por el MCS son prácticamente idénticas, lo que indica que el cumplimiento de la regla fiscal en períodos sin estrés no tuvo efectos significativos sobre la inversión pública en Chile. Sin embargo, 2005 marca un punto de inflexión y las proyecciones de MCS de inversión pública aumentan rápidamente, sobrepasando un 6% del PIB a partir de 2007. En Chile, por el contrario, la inversión pública se queda muy atrás, por debajo del 4% del PIB. La diferencia no se compensa con las concesiones privadas que, a partir de 2002 nunca han superado el 0,5% del PIB. La brecha entre el escenario contrafactual y la inversión real se amplía constantemente hasta alcanzar alrededor de tres puntos porcentuales del PIB en 2014. Estas diferencias son bastante grandes si se considera que la inversión pública total es menos del 4% del PIB. Esto implica que el incumplimiento de la regla fiscal a partir de 2009 ha tomado principalmente la forma de una expansión del gasto corriente y no de una mayor acumulación de capital físico público.

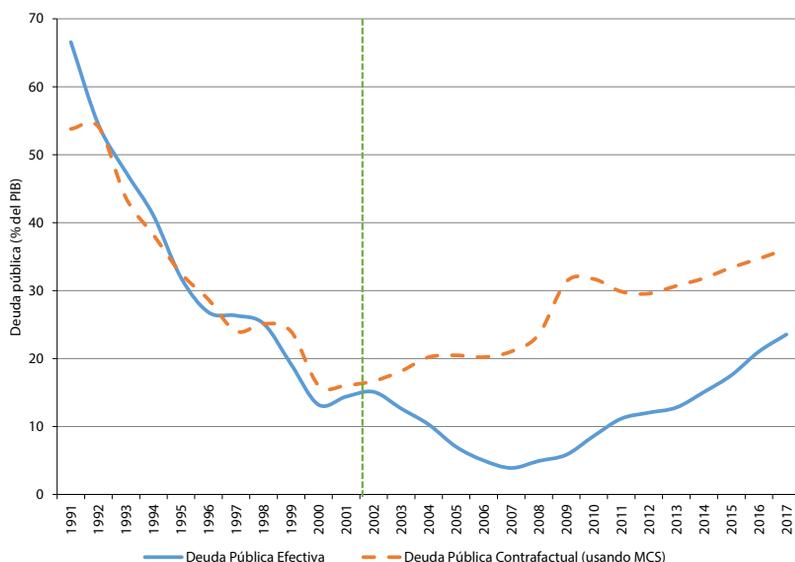
**Gráfico 14. INVERSIÓN PÚBLICA REAL E INVERSIÓN PÚBLICA CONTRAFAC-TUAL SIMULADA USANDO MCS**



Fuente: Dipres y estimaciones realizadas por los autores.

El Gráfico 15 muestra evidencia de los efectos de la crisis de 2009-2010 y sus secuelas en la deuda pública. Nos centramos en la deuda pública bruta, ignorando los recursos en los fondos soberanos y otros activos del fisco, de manera de mantener la congruencia con los datos disponibles para los países del grupo de control usado en la proyección contrafactual. Como se puede ver, la proyección contrafactual del MCS reproduce la significativa disminución de la deuda pública observada en la década de los noventa. La deuda pública que alcanzara un 67% del PIB en 1991 se redujo a cerca del 20% a finales de la década producto del crecimiento económico y la prudencia fiscal. A partir de 1992, tanto los niveles reales como los proyectados por MCS son muy similares.

**Gráfico 15. DEUDA PÚBLICA REAL Y DEUDA PÚBLICA CONTRAFACtual SIMULADA**



Fuente: Dipres y estimaciones realizadas por los autores.

Después de la implementación de la regla fiscal en 2001 y hasta 2007, la deuda pública se redujo aún más, lo que es coherente con el cumplimiento de la meta del BCA de un superávit del 1% del PIB. Para 2008, la deuda pública alcanzó un mínimo histórico de 3,9% del PIB. La estimación contrafactual sugiere que Chile debería haber tenido un nivel mucho más alto de deuda pública de alrededor del 20% del PIB durante la década de 2000. Nótese que el escenario contrafactual del MCS pro-

yecta un salto significativo en la deuda pública entre 2008 y 2010 de 23% a 32%, y un crecimiento posterior hasta un 35% del PIB. Los datos efectivos muestran un camino diferente: la deuda pública comenzó a subir en 2007 y continuó expandiéndose durante y después de las crisis de 2009-2010. Si bien la deuda pública de Chile estaba por debajo de su nivel contrafactual de 2017 (24% del PIB), la brecha se estaba cerrando muy rápidamente. Los eventos políticos y la pandemia han elevado la deuda pública del país hasta un 40,1% del PIB en 2020 (Dipres 2021).

La evidencia mostrada por el MCS sugiere que la conexión entre la regla de BCA y el comportamiento de la deuda pública es importante. Hasta 2008-2009, el cumplimiento de la regla fiscal de superávit permitió una sustancial reducción de la deuda pública: mientras la proyección de Chile contrafactual —es decir, en ausencia de la regla fiscal— aumenta su deuda desde principios de siglo, Chile efectivo tiene el comportamiento opuesto. Con el posterior deterioro de la meta fiscal, la deuda comenzó a subir sistemáticamente, aproximándose a aquellos niveles que tienen los países que no tienen regla fiscal.

En resumen, de acuerdo con estas proyecciones del MCS, la regla fiscal explica buena parte del comportamiento fiscal observado entre 2001 y 2008, en cuanto a la evolución del balance fiscal, la inversión pública y la deuda pública. La regla puede verse como una institucionalización de la responsabilidad que caracterizó el desempeño fiscal de Chile antes de la crisis de 2008-2010. Los severos shocks experimentados en este último período llevaron al incumplimiento de la regla y a un período prolongado de importantes desequilibrios fiscales, mucho más graves de lo que pueden explicar nuestras proyecciones de MCS.

Si bien el déficit fiscal corriente no es el objetivo de la regla fiscal sino el déficit fiscal ajustado cíclicamente, se debe reconocer que, por buenas o malas razones, las autoridades no han conseguido reestablecer la meta que se propusieron a partir del año 2009. Más aún, tras incumplir la regla fiscal, las sucesivas administraciones han planteado un retorno al cumplimiento pero con cronogramas que superaron por un margen significativo su permanencia en el cargo, heredando así el problema a la siguiente administración y con 'metas intermedias' para el CAB que están lejos del objetivo de déficit cero. Como resultado, el objetivo de CAB fluctuó entre -1% y -2% del PIB entre 2011 y 2020.

## 4. Propuestas de mejora de la regla fiscal

La mayoría de los componentes necesarios de un marco fiscal moderno se encuentran presentes en Chile. No obstante, hay cuatro áreas relacionadas entre sí que identificamos como esenciales para mejorar —el manejo de los activos y pasivos del gobierno en períodos de normalidad y en tiempos de crisis, cláusulas de escape, el mandato del Consejo Fiscal Autónomo, y el manejo integral de las finanzas públicas—, lo cual lleva a modificaciones importantes a la regla fiscal actual. Tomando en cuenta estos elementos, proponemos las siguientes reformas al marco fiscal.

### Regla fiscal de máximo de deuda pública

Para avanzar hacia una mayor equidad intergeneracional y hacia una mejor planificación de las finanzas públicas con un horizonte presupuestario plurianual, proponemos complementar la regla fiscal actual de BCA con una norma de límite máximo para la deuda pública neta. Esto fortalecería el compromiso de los gobiernos con futuras trayectorias de consolidación fiscal, luego de enfrentar shocks presupuestarios temporales. Vergara (2002) estudia las ventajas de complementar la regla de BCA con una regla de deuda pero, en vista de la baja deuda pública de Chile hacia fines de los años 1990, descarta su aplicación. La actual situación fiscal dista mucho de la de aquellos años y señala la importancia de implementar una regla de deuda. El informe CFA (2021a) también señala la necesidad de contar con una regla de deuda pero, a diferencia de lo que se propone en este artículo, deja todas las responsabilidades del diseño e implementación de la regla de deuda al Ministerio de Hacienda reservándose para sí únicamente un rol asesor.

La falta de un ancla de deuda implica que no hay retroalimentación del stock de deuda pública neta hacia el gasto público. Bajo la actual regla del BCA, incluso si se aplica o se cumple estrictamente, la deuda pública neta podría exhibir una tendencia a cualquier valor o, al menos, exhibir por largos períodos una trayectoria hacia valores más bajos (2002-2008) o valores más altos (desde 2008 hasta el presente), sin un mecanismo de retroalimentación del gasto a la deuda y, de ser necesario, de autocorrección.

Aunque la opinión general es que lo importante es el costo de servir la deuda para efectos del presupuesto fiscal, el nivel de deuda importa

también por al menos tres razones. En primer lugar, con mayores niveles de deuda aumenta el riesgo soberano, las tasas de interés y los costos del servicio (como ha quedado demostrado con la caída de calificación crediticia de Chile en marzo de 2021). Los efectos dinámicos son potencialmente importantes, pues un entorno de mayores tasas de interés castiga la inversión privada, el crecimiento de largo plazo y, por esa vía, la recaudación tributaria y la sustentabilidad fiscal. En segundo lugar, una deuda mayor reduce el valor de opción del endeudamiento, porque un sector público muy endeudado se queda sin espacio fiscal para enfrentar shocks adversos grandes, como la actual pandemia. En tercer lugar, un país con una deuda elevada tiende a sacrificar inversión pública (pues los gastos corrientes son menos flexibles a los ajustes) y, en la medida en que inversión pública y privada son complementarias, se puede generar una retroalimentación negativa sobre la inversión y el crecimiento de largo plazo.

No obstante los argumentos del párrafo anterior, algunas autoridades fiscales y los recomendadores de política insisten en que el pago de los servicios de la deuda es lo único que importa. No se puede desconocer la validez de este punto como primera aproximación. Sin embargo, este no toma en cuenta que el costo del servicio de la deuda no es exógeno, sino que depende de la tasa de interés internacional y del premio por riesgo soberano (riesgo país), el cual es una función principalmente del nivel de deuda fiscal a PIB, de la posibilidad de incrementar la recaudación y de la solidez de las instituciones fiscales. Más aún, esa visión de muy corto plazo del análisis<sup>15</sup> no considera que se está traspasando el principal de la deuda a las generaciones futuras, las cuales podrían refinarlo, pero en condiciones que son desconocidas. En otras palabras, las generaciones actuales gozan de los beneficios de poder endeudarse, consumir más y mejorar su bienestar, traspasando a las generaciones futuras los riesgos de tasas de interés, riesgo soberano y las posibilidades de poder servir la deuda. Esas futuras generaciones no tienen voz ni voto en el momento en que las generaciones actuales deciden tomar más deuda para mantener sus niveles de bienestar, como ha quedado en evidencia durante la reciente pandemia de COVID-19.

Adicionalmente, es importante que la regla de deuda fiscal límite incluya no solo las operaciones 'sobre la línea', sino aquellas 'bajo la línea' y

---

<sup>15</sup> Véanse, por ejemplo, las ideas planteadas por Blanchard (2021).

también una provisión para deudas contingentes.<sup>16</sup> En la actualidad, las operaciones bajo la línea (como la capitalización de empresas públicas, el subsidio de combustibles financiados con préstamos del BID, etc.) no se reflejan en el balance fiscal del período, pero incrementan la deuda fiscal. Igualmente, un elemento a considerar en el diseño de la regla de deuda es que los gobiernos se han ido comprometiendo a pagos contingentes (desde ingresos mínimos de concesiones y financiamiento de empresas públicas a créditos universitarios y Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios-FOGAPE) que se estiman en 9,74% del PIB para 2020,<sup>17</sup> los cuales debieran ser provisionados para evitar un deterioro de la sostenibilidad fiscal.

Aparentemente, si todas las operaciones fiscales y las provisiones de los pagos contingentes estuvieran sobre la línea no habría necesidad de dos metas (balance y deuda), pues estas serían equivalentes, bastando una meta de balance para asegurar la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, esa equivalencia entre regla de balance y límite de deuda supone que inicialmente la deuda se encuentra en su nivel deseado: si, como sucedió en Nueva Zelandia antes de la pandemia, las autoridades considerasen pertinente reducir los niveles de deuda, la regla de balance resultaría insuficiente. Además, esa equivalencia supone que no existe ningún otro factor imprevisto que intervenga en la sustentabilidad fiscal, como podría ser la necesidad de incumplir transitoriamente la regla debido a un shock adverso, y que como resultado de ese incumplimiento se genere un aumento transitorio en el nivel de deuda pública.

Tal como se ha señalado, la ausencia de una regla de deuda pública plantea un grave problema de inequidad intergeneracional, ya que genera un espacio para que las actuales generaciones le transfieran parte de la carga de financiamiento actual del gobierno a generaciones futuras que no tienen ni voz ni peso político para hacer valer sus opiniones. Este problema se ha agudizado enormemente como resultado de las medidas del gobierno para enfrentar la pandemia del COVID-19. El efecto no es solo negativo en términos del repago de la deuda pública sino

---

<sup>16</sup> Las operaciones bajo la línea son aquellos desembolsos que no se incluyen en el presupuesto del gobierno. Un ejemplo de esto son la capitalización de empresas o entidades públicas como Codelco, Banco Estado, Banco Central de Chile, etc. Las operaciones sobre la línea se refieren a todos los otros desembolsos que habitualmente se presentan en el presupuesto, como es el consumo de gobierno y las inversiones públicas.

<sup>17</sup> Ver el Informe de Pasivos Contingentes 2020 de la Dipres.

también por su servicio ya que, cuando el stock de deuda es bajo, las generaciones iniciales pueden endeudarse con una baja prima por riesgo soberano, en tanto que las generaciones posteriores enfrentarán un mayor costo precisamente porque el mayor endeudamiento actual tiende a aumentar el riesgo soberano. Esto ya ha sucedido con el empeoramiento de la clasificación de la deuda de Chile durante 2020.

Además, si por cualquier motivo el gobierno quisiera reducir permanentemente el nivel de deuda pública (por ejemplo, para aliviar el servicio de la deuda), tendría que cambiar el objetivo de la regla BCA para lograr un superávit estructural sostenido. El cambio de la meta del BCA generalmente implica conflictos políticos e incertidumbre que podrían evitarse por completo complementando el marco fiscal actual con una regla de límite de deuda.

### **Cláusulas de escape**

Es necesario incluir un mecanismo simple y transparente de suspensión temporal de la meta de la regla fiscal para enfrentar shocks negativos de magnitud inusual (como la actual pandemia). Esta cláusula de escape debiera considerar (a) una regla clara de qué constituye un shock adverso que permita invocar la necesidad de suspender la meta fiscal transitoriamente, (b) un período preestablecido máximo de suspensión de la regla fiscal y (c) un horizonte definido para retornar al cumplimiento de la meta fiscal. El diseño de la cláusula de escape es usualmente complejo, pues debe balancear adecuadamente dos elementos: darle a la autoridad fiscal la libertad necesaria para enfrentar la contingencia y, a la vez, imponerle suficiente disciplina para retornar prontamente al equilibrio.

La actual regla fiscal carece de cláusulas de escape, es decir, no prevé condiciones excepcionales causadas por shocks severos que podrían requerir una suspensión temporal formal o una desviación de la regla. Tampoco prevé un protocolo para volver al BCA objetivo una vez que se ha infringido la regla. La decisión de incumplimiento de la norma se deja exclusivamente a la autoridad fiscal, sin tener que identificar formalmente las condiciones que justifican la decisión, la magnitud del incumplimiento, los instrumentos involucrados y el camino esperado para volver al cumplimiento.

Creemos que una responsabilidad fundamental del CFA debiera ser evaluar una solicitud del Ministerio de Hacienda para suspender

transitoriamente la meta de la regla fiscal. El CFA tendría, en régimen, la información y la capacidad técnica para hacer una evaluación objetiva y políticamente independiente de la necesidad de suspensión.

Es importante, también, que exista claridad respecto del período máximo durante el cual se puede suspender la regla fiscal. La experiencia chilena al respecto es muy clara: luego de que se violara la regla en 2009, los sucesivos gobiernos han evitado hacer un esfuerzo profundo de estabilización fiscal, sea porque han acomodado la meta de la regla a su conveniencia (como se deduce del Gráfico 7) como porque los planes para retomar la estabilidad fiscal tienen horizontes que exceden con mucho el período presidencial, es decir, dejándole el fuerte del ajuste fiscal a los gobiernos siguientes.

Finalmente, el período de retorno al equilibrio debiera estar preestablecido (por ejemplo, de tres a cinco años) y no debiera ser negociable por parte del gobierno actual o de los siguientes. Este período de retorno al cumplimiento de la regla debiera estar en consonancia con la planificación plurianual del presupuesto público discutido más arriba.

## **El rol del Consejo Fiscal Autónomo**

La reciente incorporación de un CFA ha fortalecido el análisis, la transparencia y el seguimiento de la regla fiscal. Pero el marco institucional actual todavía tiene deficiencias debido a lo limitado de sus tareas y responsabilidades, y a su limitado presupuesto y personal.

En coherencia con los cambios a la regla identificados anteriormente, proponemos una ampliación sustancial de las tareas y responsabilidades de la CFA, con un incremento concomitante de su presupuesto y personal. Si bien las decisiones fiscales y financieras del fisco permanecerían en manos de la autoridad fiscal, recomendamos que la medición, el análisis y las propuestas para mejorar la gestión del balance general del gobierno se encarguen a la CFA. Este consejo debiera asumir de Dipres la responsabilidad de administrar el CAPIB y el CAPCU, y de monitorear las estimaciones y proyecciones del PIB tendencial, así como los precios futuros del cobre.

También debe asumir la responsabilidad de preparar proyecciones de todas las variables macroeconómicas y sectoriales relevantes adicionales que serían de uso obligatorio por parte de la Dipres para la

preparación de sus presupuestos anuales y plurianuales, así como de sus proyecciones fiscales de mediano plazo, basado en la regla fiscal.

Además, resulta conveniente que el CFA contribuya a mejorar el manejo de la política fiscal, extendiendo su mandato y sus recursos de modo que produzca análisis independientes de los efectos presupuestarios y económicos de todos los proyectos de ley, incluyendo la Ley de Presupuesto de la Nación. Siguiendo las sugerencias del informe de Soto et al. (2017), el mandato sería producir, para cada iniciativa legal con efectos fiscales, un informe público con una estimación objetiva de sus efectos y costos de corto, mediano y largo plazo, junto con una descripción de la metodología empleada para realizar los cálculos (incluyendo los supuestos y las estimaciones empleadas). Los informes deberán incluir mapas de riesgos y análisis de escenarios posibles. El fin es producir un análisis objetivo e imparcial de las propuestas de ley y no participar del debate político.

Finalmente, como se dijo, sería conveniente que el CFA analice las justificaciones de una solicitud del Ministerio de Hacienda para suspender transitoriamente la meta de la regla fiscal, evalúe sus efectos de corto, mediano y largo plazo, y eleve eventualmente una recomendación al Congreso.

### **Manejo integral de las finanzas públicas**

Existen varios espacios de mejoramiento en el manejo operativo de las finanzas públicas que debieran ser considerados.

Actualmente, la regla BCA de Chile no distingue entre gastos corrientes y de capital del gobierno. La evidencia recolectada que se presenta más arriba sugiere que, si bien esta no ha sido afectada directamente por la regla fiscal, la inversión pública es baja. Considerando el desempeño de la inversión pública, no estamos a favor de agregar condiciones específicas a la regla fiscal para hacer frente a la inversión pública. Este tema debe abordarse como parte de un plan de desarrollo de la economía.

Con respecto al financiamiento, sin embargo, proponemos que la inversión pública se trate de manera coherente como parte de la evaluación y gestión sistemáticas e integrales del balance general del gobierno general, incluidos los activos y pasivos financieros explícitos, los activos reales (bienes raíces y equipos del gobierno general, empresas estatales,

infraestructura, terrenos, parques nacionales, entre otros), pasivos implícitos (como pagos de pensiones futuros) y pasivos contingentes (como garantías gubernamentales para concesiones privadas y programas particulares de crédito bancario). La autoridad fiscal en Chile actualmente no se involucra en una gestión integral y transparente del balance del gobierno. La mayor parte de la evaluación explícita se refiere a la deuda pública bruta y a la deuda pública neta (deuda bruta menos activos de fondos soberanos), sin tener en cuenta otros activos gubernamentales financieros y, lo que es más importante, la amplia gama de pasivos gubernamentales explícitos, implícitos y contingentes.

Esto implicaría que la inversión pública se evalúa *ex ante* y se implementa como parte de la gestión general de la cartera de activos y pasivos del sector público. Esta medida es compatible con la recomendación de la reformulación del CFA, que debiese incluir la evaluación y gestión continua del balance general integral del gobierno (es decir, incluyendo el gobierno general, organismos descentralizados, las empresas públicas y el Banco Central), de acuerdo con los principios de las finanzas modernas (Vergara 2002). Esto debería incorporarse al plan de inversión plurianual del gobierno, incluidos todos los proyectos de inversión del gobierno y los programas de concesiones de infraestructura.

En cuanto al proceso presupuestario, actualmente este se limita a un horizonte de un año. Las proyecciones presupuestarias a cuatro años informadas por el MH al momento de la toma de posesión de cada administración, son potencialmente útiles como referencia, pero no comprometen a los gobiernos a emprender una senda estricta de consolidación fiscal. Esta ausencia de compromiso debilita tanto la solvencia fiscal como la planificación a mediano plazo de los programas gubernamentales, particularmente de la inversión pública.

En general, es deseable planificar las finanzas públicas a un horizonte más largo que un año, en especial bajo las condiciones actuales en que será necesario equilibrar la situación fiscal una vez que se acaben los efectos de la pandemia. La necesidad de planificar a plazos mayores tiene que ver, por una parte, con la inversión pública que se materializa en más allá de un año y que, por tanto, exige planificar con anticipación las necesidades futuras de capital público. Por otra parte, las decisiones de corto plazo que se tomen con respecto a ingresos y gastos tienen efectos sobre el stock de activos y pasivos del gobierno en el poder y sobre los futuros gobiernos.

## 5. Conclusiones

La instauración de una regla fiscal y el nombramiento de un Consejo Fiscal Autónomo han sido hitos importantes en la construcción de un marco institucional moderno para la política fiscal en Chile en los últimos treinta años. Durante el período de altos precios del cobre en la década de 2000, la regla fiscal funcionó bien, conteniendo las presiones para gastar los superávits fiscales y fortaleciendo la reputación de responsabilidad fiscal del país. En 2009, frente a la crisis financiera internacional, se implementó una política fuertemente contracíclica y el gobierno no cumplió con la meta de un balance fiscal estructural equilibrado. A partir de esa fecha, los sucesivos gobiernos han intervenido la regla fiscal para cambiar la meta del BCA hacia mayores niveles de déficit, extendido los plazos de retorno al equilibrio fiscal, cambiado los componentes de los ingresos estructurales y distorsionado el cálculo del balance estructural.

Este artículo hace tres contribuciones al análisis del funcionamiento de la regla fiscal en Chile. Primero, se hace una evaluación formal de su funcionamiento mediante métodos cuantitativos que permiten la creación de escenarios contrafactuales objetivos y la medición de los efectos de la regla sobre variables fiscales relevantes. En segundo lugar, el artículo identifica el potencial problema de sustentabilidad de la regla fiscal cuando los ajustes para su cumplimiento recaen sobre la inversión pública. En efecto, si los ajustes fiscales para el cumplimiento de la regla recaen principalmente en ajustes de la inversión pública y esta es un determinante importante del crecimiento de largo plazo del producto potencial, se comprometen los futuros ingresos fiscales y se pone en duda la sostenibilidad fiscal. En tercer lugar, el estudio hace un análisis de la conveniencia de contar con una regla de límite a la deuda pública e identifica el hecho de que el cumplimiento de ambas reglas mejora la sustentabilidad de las finanzas públicas y, bajo ciertas circunstancias, impide que la política fiscal sea víctima de los errores de diseño o implementación de la regla de BCA.

El artículo identifica, además, algunas reformas de tipo institucional a la regla fiscal. En primer lugar, se debe subsanar la ausencia de reglas de escape —que permitan suspender el cumplimiento de la regla en circunstancias extraordinarias— y de protocolos formales de retorno al cumplimiento de la regla. Entendemos la necesidad que tiene la auto-

ridad fiscal de realizar expansiones contracíclicas en respuesta a shocks adversos. Creemos, sin embargo, que es un grave error intentar hacer políticas fiscales expansivas violando la regla fiscal. Estas políticas no solo dañan la sustentabilidad fiscal, sino que además producen fuertes inequidades intergeneracionales al dejar una pesada mochila fiscal para las generaciones venideras.

A la luz de la evolución de las finanzas públicas de los últimos doce años y de los desafíos que tiene el país por delante producto de los graves desequilibrios fiscales a causa de la pandemia del COVID 19, es posible concluir que la actual institucionalidad fiscal ha fallado en al menos cinco dimensiones: las limitaciones propias de una regla que solamente considera flujos de recursos y no stocks de pasivos netos; la inexistencia de cláusulas de escape para enfrentar situaciones extraordinarias; los problemas de cálculo del balance estructural derivados de la forma como se estiman los parámetros de la regla; el limitado rol fiscalizador del Consejo Fiscal Autónomo que le impide actuar como un fiscalizador efectivo de la política fiscal, y los potenciales efectos adversos de la regla sobre la inversión pública y el crecimiento de largo plazo.

Proponemos una serie de reformas a las instituciones fiscales existentes, incluyendo complementar la actual regla de balance con una regla de límite a la deuda del Estado y con reglas de escape claras para situaciones extraordinarias; mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del marco institucional; considerar una planificación de horizonte plurianual de las finanzas públicas (incluyendo planes de inversión, gestión de activos y pasivos del Estado), y expandir significativamente las responsabilidades del Consejo Fiscal Autónomo para garantizar la sustentabilidad fiscal.

## Bibliografía

- Abadie, A., Diamond, A. y Hainmueller, J. 2010. Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program. *Journal of the American Statistical Association* 105, 493-505.
- Ardanaz, M., Barreix, A. y Corrales, L.F. 2019. Las reglas fiscales en América Latina (1-40). En Barreix, A. y Corrales, L.F. (eds.), *Reglas fiscales resilientes en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A. y Puig, J. 2019. Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design. IDB Discussion Paper IDB-DP-698.
- Arévalo, P., Berti, K., Caretta, A. y Eckerfeldt, P. 2019. The Intergenerational Dimension of Fiscal Sustainability. European Commission Discussion Paper 112, September.

- Beetsma, R. y Debrun, X. 2018. *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or Lapdogs?* A VoxEU eBook. CEPR Press, Centre for Economic Policy Research, London, UK.
- Blanchard, O. 2021. Why Low Interest Rates Force Us to Revisit the Scope and Role of Fiscal Policy: 45 Takeaways. Peterson Institute for International Economics. December 21. Disponible en: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/why-low-interest-rates-force-us-revisit-scope-and-role-fiscal> [28 de abril 2022].
- CFA 2020. Consejo Fiscal Autónomo. Informe Desviación de Metas 2020-08-05. Santiago, Chile.
- CFA 2021a. Consejo Fiscal Autónomo. Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección. Santiago, Chile, abril.
- CFA 2021b. Consejo Fiscal Autónomo. Propuesta de cambios metodológicos y procedimentales para el cálculo del balance estructural. Informe Técnico del CFA N°5. Santiago, Chile.
- Corbo, V., Caballero, R., Marcel, M., Rosende, F., Schmidt-Hebbel, K., Vergara, R. y Vial, J. 2011. Propuestas para perfeccionar la regla fiscal. Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile. Santiago, Chile.
- Debrun, X. y Kumar, M.S. 2007. The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence. IMF Working Paper 07/171.
- Debrun, X., Hauner, D. y Kumar, M.S. 2009. Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Surveys* 23(1), 44-81.
- Dipres 2021. Dirección de Presupuestos. *Deuda Bruta del Gobierno Central*. Reporte trimestral, diciembre.
- Elbadawi, I., Schmidt-Hebbel, K. y Soto, R. 2015. Why Do Countries Have Fiscal Rules? *Revista Economía Chilena* 18(3), 28-61.
- Engel, E., Marcel, M. y Meller, P. 2007. Meta de superávit estructural: elementos para su análisis. Mimeo Dipres. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Frankel, J. 2011. A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile. NBER Working Paper 16945, National Bureau of Economic Research.
- Fuentes, R., Schmidt-Hebbel, K. y Soto, R. 2020. Fiscal Rule and Public Investment in Chile. Documento de Trabajo 543, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- IMF 2019. International Monetary Fund. Investment and Capital Stock Dataset, 1960-2017. Washington, DC.
- Lagos, L.F. y García, M. 2021. Propuesta de regla fiscal: credibilidad y simplicidad. Serie Informe Económico 291, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Larraín, F., Ricci, L.A. y Schmidt-Hebbel, K. 2019. *Enhancing Chile's Fiscal Framework Lessons from Domestic and International Experience*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Marcel, M. 2013. The Structural Balance Rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons. Inter-American Development Bank Discussion Paper IDB-DP-289, 1-52.
- Ministerio de Hacienda 2018. Informe de Pasivos Contingentes. Dirección de Presupuestos, diciembre. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Ministerio de Hacienda 2019a. Actualizaciones de Proyecciones Fiscales 2019-2024. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Ministerio de Hacienda 2019b. Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado. Metodología y Resultados 2018. Ministerio de Hacienda, Chile.

- Ministerio de Hacienda 2020. Informe de Pasivos Contingentes. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Ministerio de Hacienda. Varios años. Estadísticas de las Finanzas Públicas. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Ministerio de Hacienda. Varios años. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público. Ministerio de Hacienda, Chile.
- MOP 2016. Ministerio de Obras Públicas. *Concesiones de Obras Públicas en Chile. 20 años*. Santiago: División de Estudios y Análisis Financiero, CCOP-MOP Chile.
- OECD 2018. Organisation for Economic Co-operation and Development. *OECD Economic Surveys: Chile*.
- Rodríguez, J., Tokman, C. y Vega, A. 2006. Política del balance estructural: resultados y desafíos tras seis años de aplicación en Chile. Estudios de Finanzas Públicas 7. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Schmidt-Hebbel, K. y Soto, R. 2017. Fiscal Rules in the World (103-138). En Ódor, L. (ed.), *Rethinking Fiscal Policy after the Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidt-Hebbel, K. y Soto, R. 2018. Fiscal Rules and Fiscal Performance: World Evidence. Documento de Trabajo IE-PUC, 517.
- Schmidt-Hebbel, K. 2012. Fiscal Policy for Commodity Exporting Countries: Chile's Experience. En Arezki, R., Patillo, C.A., Quintyn, M. y Zhu, M. (eds.), *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Soto, R., Agosin, M., Larraín, G., Briones, I., Agostini, C., Sánchez, J.M. y Mies, V. 2017. *Propuestas para más y mejor crecimiento de largo plazo*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ter-Minassian, T. 2011. Should Latin American Countries Adopt Structural Balanced-Based Fiscal Rules? *Revista de Economía y Estadísticas* 49(1), 115-143.
- Velasco, A., Arenas, A., Rodríguez, J., Jorratt, M. y Gamboni, C. 2010. El enfoque de balance estructural en la política fiscal en Chile: resultados, metodología y aplicación al período 2006-2009. Studies in Public Finance, Ministry of Finance, Santiago, Chile. Disponible en: [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-60584\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-60584_doc_pdf.pdf) [2 de mayo 2022].
- Vergara, R. 2002. Política y sostenibilidad fiscal en Chile. *Estudios Públicos* 88, 45-65.
- Villena, M., Gamboni, C. y Tomaselli, A. 2018. Fiscal Sustainability and the Cyclically Adjusted Balance Policy: Methodology and Analysis for Chile. *CEPAL Review* 124, 203-232.
- Von Hagen, J. 2005. Political Economy of Fiscal Institutions. Discussion Paper Series of SFB/TR 15 Governance and the Efficiency of Economic Systems 149, Free University of Berlin, Humboldt University of Berlin, University of Bonn, University of Mannheim, University of Munich.

## Anexo

**Cuadro A1. FUENTES DE LOS DATOS**

Fuente	VARIABLES
Dirección de Presupuestos (Dipres), Ministerio de Hacienda	• Balance del gobierno proyectado <i>ex ante</i>
• Informe de Finanzas Públicas (varios años)	• Balance efectivo del gobierno
• Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público (varios años)	• Balance público cíclicamente ajustado <i>ex post</i>
• Actualizaciones de Proyecciones Fiscales 2019-2024	• Brecha de PIB estimada <i>ex post</i> *
• Informe de Finanzas Públicas: Primer Semestre 2020	• Brecha del PIB proyectada <i>ex ante</i> *,**
• Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado, Dipres	• Componente de balance cíclico estimado <i>ex post</i> • Crecimiento del PIB proyectado <i>ex ante</i> • Crecimiento real del PIB • Crecimiento tendencial del PIB estimado <i>ex post</i> • Meta de balance cíclicamente ajustado proyectado <i>ex ante</i> • Precio del cobre proyectado <i>ex ante</i>
Comité Asesor para el Precio de Referencia del Cobre	• Precio del cobre de largo plazo proyectado <i>ex ante</i>
• Actas del Comité (varios años)	
Comité Asesor para el PIB tendencial	• Crecimiento del PIB de tendencia proyectado <i>ex ante</i>
• Actas del Comité (varios años)	
Bloomberg	• Precio efectivo del cobre***

Notas: (\*) Las brechas de producción se calculan como  $(\text{PIB tendencial} - \text{PIB real})/\text{PIB tendencial}$ .

(\*\*) El valor utilizado para la brecha del PIB para el año 2010 corresponde a la revisión del valor de la brecha del PIB hecha por Corbo et al. (2011). Esto se debe a que el valor de 8,3% presentado en el Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público 2009, no es consistente con el valor del crecimiento tendencial proyectado *ex ante* del PIB ni con el valor del crecimiento del PIB proyectado presentado en el Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para ese año.

(\*\*\*) Los precios del cobre se miden en dólares estadounidenses por libra. *EP*



Artículo

# De sombras y luces. Nociones de excepcionalidad en la crisis, destrucción y reconfiguración de la democracia chilena

**Sebastián Hurtado-Torres**

Universidad San Sebastián, Chile

**RESUMEN:** La cultura política chilena ha contenido desde temprano nociones de excepcionalidad que han condicionado actitudes y comportamientos de diversos actores del sistema. En la época de la crisis, destrucción y reconfiguración de la democracia, entre principios de la década de 1960 y finales de la de los ochenta, estas nociones tuvieron efectos negativos y positivos en el proceso político chileno. Este artículo propone observar reflexivamente los atributos y efectos de estas nociones de excepcionalidad en la trayectoria histórica reciente de Chile, con miras a ponderar algunas de las condiciones del proceso político actualmente en curso.

**PALABRAS CLAVE:** excepcionalidad, democracia, política, cultura política, Chile

**RECIBIDO:** octubre 2021 / **ACEPTADO:** enero 2022

## **Shadows and Lights: Notions of Exceptionalism in the Crisis, Destruction, and Reconfiguration of the Chilean Democracy**

**ABSTRACT:** Chilean political culture has included from early on notions of exceptionalism that have conditioned attitudes and behaviors of many actors of the system. In the times of crisis, destruction, and re-

configuration of democracy, between the beginning of the 1960s and late 1980s, these notions had both negative and positive effects on the Chilean political process. This article proposes a reflective observation of the attributes and effects of these notions of exceptionalism on the recent historic trajectory of Chile with a view to pondering some of the conditions of the political process currently in course.

KEYWORDS: exceptionalism, democracy, politics, political culture, Chile

RECEIVED: October 2021 / ACCEPTED: January 2022

**E**ste artículo explora visiones y actitudes de actores chilenos y extranjeros sobre el carácter presumidamente excepcional de la democracia chilena, así como los efectos que dichas visiones y actitudes han tenido en el funcionamiento político e institucional del país, empezando con una discusión de la situación desde el estallido social de 2019 (1). Luego se reseña brevemente el origen y la evolución histórica de las nociones de excepcionalidad que han acompañado a la política chilena desde época republicana temprana (2). Posteriormente se analiza la convergencia entre el proyecto reformista demócratacristiano y las visiones sobre Chile del aparato de política exterior estadounidense de la década de 1960 (3). A continuación se examina el carácter excepcional del proyecto revolucionario de la Unidad Popular (4) y los efectos contraproducentes que tuvieron para la democracia chilena las nociones de excepcionalidad a las que actores de todo su espectro adherían más o menos conscientemente (5). Tras esto, se discute el impacto de las nociones de excepcionalidad chilena, principalmente entre actores foráneos, en el curso de la política en los años de la dictadura militar y la reconfiguración de la democracia (6). Finalmente, se ofrece una breve síntesis y reflexión sobre las consecuencias negativas y positivas que las nociones de excepcionalidad han tenido en la trayectoria política de Chile en los últimos sesenta años y sus potenciales lecciones para el momento actual (7).

## **1. Excepcionalidad chilena en tiempos convulsos**

El 8 de octubre de 2019, en una entrevista de televisión, el presidente Sebastián Piñera describió a Chile como un oasis dentro de América Latina (Cooperativa 2019). Mientras otros países de la región atravesaban situaciones políticas y económicas desmejoradas, sostenía Piñera,

Chile se destacaba por la estabilidad de su democracia y la solidez de su crecimiento. Aunque los niveles de aprobación del gobierno medidos en encuestas no eran altos, los resultados de la elección presidencial de diciembre de 2017 habían sido lo suficientemente rotundos como para imbuir al presidente y su entorno más cercano de una confianza plena en el mandato que el electorado supuestamente les había conferido. Desde la perspectiva de Piñera, el gobierno iniciado el 11 de marzo de 2018 representaba sin mayores dudas la legitimidad democrática del sistema político chileno, estructurado por una Constitución cuya vigencia había sido respaldada por el electorado que masivamente prefirió al candidato de la derecha y la continuidad institucional por sobre el candidato de la centroizquierda y su proyecto relativamente radical.

Tal vez sin tener plena conciencia de ello, Piñera se hacía eco de una actitud y unas ideas que han sido tradicionales y transversales en la cultura política chilena. La metáfora del oasis reflejaba una concepción de la realidad chilena basada en una noción de excepcionalidad en el ámbito latinoamericano, con una trayectoria larga en el desarrollo de la historia republicana del país. En esos días de octubre anteriores al llamado 'estallido social', Piñera hacía las veces de portavoz de una persuasión ideológica particular, que podría describirse genéricamente como un liberalismo tecnocrático teñido con algunas inclinaciones culturales conservadoras. En este nivel, las palabras de Piñera no se distancian demasiado de expresiones anteriores que han querido significar la distancia que el sistema económico impuesto por la dictadura militar supuestamente puso entre Chile y el resto de América Latina. La identificación de la economía chilena con la imagen del jaguar, que se hizo moneda corriente a principios de la década de 1990 en imitación de la denominación 'tigres asiáticos' otorgada a las economías de Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, representó de un modo algo extravagante esta percepción de excepcionalidad asociada al establecimiento de una economía abierta con altos niveles de crecimiento que caracterizó a Chile en la última década del siglo XX. Por contraparte, la crítica de otros grupos a la expresión denotaba simultáneamente un rechazo a la arrogancia explícita en ella y a la parte de verdad que tenía en el hecho de que la estrategia de apertura comercial del país efectivamente había producido una transformación inédita en la experiencia material de los chilenos (Moulian 1997, 81-123).

En un segundo nivel, Sebastián Piñera, hombre cuya carrera y sensibilidad políticas se han configurado en el escenario de una legitimidad democrática ahora bajo cuestionamiento radical, hablaba a principios de octubre de 2019 desde el púlpito de una presidencia que aún operaba bajo las normas institucionales propias de una trayectoria republicana en la que se observaban más continuidades que rupturas, al menos desde el punto de vista de las élites políticas tradicionales. En este nivel, Piñera hablaba también como máximo representante de una institucionalidad y de una cultura política que han asumido transversalmente nociones de excepcionalidad adecuadamente representadas por el término 'oasis'.

Los acontecimientos que se sucedieron en Chile a partir del 18 de octubre de 2019 parecieron echar por la borda la realidad que inspiró las palabras de Piñera. La combinación posterior de violencia, movilización permanente, oposición parlamentaria intransigente y la calamidad inesperada de la pandemia del COVID-19 prácticamente han destruido los cimientos de la contingencia que había producido el triunfo de Piñera y que había alentado sus palabras optimistas días antes del estallido social. Afortunadamente, en este escenario de crisis, Piñera y su coalición optaron por el camino de la concesión y la innovación institucional y, aunque bien pueden haberla contemplado en los momentos más álgidos de la crisis, desecharon la posición de la reacción autoritaria adoptada por otros gobiernos del mundo ante situaciones análogas en los últimos años (Venezuela, Nicaragua, China, Bielorrusia, Cuba, entre otros). Como en pocas otras partes del mundo en situaciones similares, el poder ejecutivo y el individuo que lo presidía prefirieron abrir el camino a una resolución institucional y democrática de la crisis política ocasionada por un levantamiento popular. En efecto, luego de procesos electorales competitivos y transparentes, las bases del sistema político e incluso los cuadros que lo dirigen han cambiado sustancialmente tras el estallido de 2019, todo lo contrario de lo ocurrido en los casos anteriormente mencionados. De cualquier modo, la idea del oasis chileno, en su rasgo de continuidad histórica en la cultura política nacional y en el tono de conformismo que subyacía a las palabras de Piñera, ha sido derrotada y superada en un debate público contingente en el que predominan ideas críticas acerca de los elementos que sostenían la noción de excepcionalidad representada por la imagen de un vergel en el desierto —por ahora.

Según la visión protestataria que ha tenido un respaldo mayoritario en los últimos procesos electorales, Chile, su institucionalidad y su historia serían excepcionales solo en la medida en que los puntos de referencia para cualquier comparación están definidos por valores normativos que resultan en estructuras de desigualdad persistentes. Para muchos, lo que hace excepcional a Chile puede o no ser real; cualquiera sea el caso, no merecería una valoración positiva como la que tradicionalmente se expresa por parte de quienes adhieren a la noción de excepcionalidad.

No pocas expresiones del agitado y alterado debate público que siguió a los sucesos del 18 de octubre de 2019 criticaron con furia las optimistas palabras de Piñera sobre la singularidad de la situación chilena (Gaete et al. 2019; Sánchez 2019). El rechazo del concepto oasis, más allá de la volubilidad de los argumentos que han subyacido a la movilización social de 2019, apunta, de manera más intuitiva que intelectual, a uno de los problemas fundamentales que atañen a la presunta excepcionalidad chilena. La adhesión orgullosa a la idea de excepcionalidad, por más bien arraigada que esté en una realidad discernible, ha alentado actitudes complacientes que han contribuido a procesos y resultados significativamente contrarios a la estabilidad presumidamente excepcional de la democracia, el sistema y la cultura política chilenos. Fue el caso de las actitudes de muchos miembros de las élites políticas chilenas en los años anteriores al golpe militar de 1973. En el período democrático que ha seguido a la dictadura de Augusto Pinochet, expresiones exageradas de complacencia y orgullo por la supuesta excepcionalidad chilena, entre ellas la referencia al oasis del presidente Piñera, han sido manifestaciones tanto de una continuidad simbólica en la cultura política como de cierto conformismo de las élites ante una situación más frágil y volátil de lo que sus imaginarios les permitían notar. Por otra parte, no todos los efectos de las nociones de excepcionalidad de la política chilena han sido negativos. En los años de la dictadura de Pinochet, la valoración singular que se habían granjeado la democracia chilena y muchos de sus actores en el exterior jugó en contra de la imagen internacional del régimen militar y en favor de las fuerzas democráticas que se le oponían, la mayoría de las cuales había tenido protagonismo en la época en que más prominencia tuvieron las nociones de excepcionalidad. De modo algo paradójico, la identificación de la cultura política chilena con rasgos de excepcionalidad en el ámbito latinoamericano sirvió también como base

para el despliegue de un discurso democrático que en último término se impuso a las intenciones más extremas de quienes buscaron consagrar permanentemente en Chile un sistema autoritario y un gobierno personalista. A la luz de la situación actual de la democracia chilena, cuando la incertidumbre, los riesgos y las oportunidades conviven agitadamente, parece pertinente examinar —a modo de ejercicio reflexivo, más que prescriptivo— algunas de las sombras y luces que las nociones de excepcionalidad han proyectado sobre el sistema y la cultura política de Chile en sus momentos de crisis, agonía y renacimiento.

## **2. Orígenes y evolución de las nociones de excepcionalidad chilena**

La percepción de la política chilena como excepcional dentro del ámbito latinoamericano emergió y se consolidó en la época republicana temprana (Jocelyn-Holt 2005; San Francisco 2009; Lempérière 2017; Fermandois 2020, 125). El éxito de la institucionalización conservadora tras la victoria en la Guerra Civil de 1829-1830 resultó en la modelación de un sistema republicano comparativamente efectivo que, a pesar de la orientación autoritaria de sus líderes tempranos, abrió el camino a una democratización limitada pero real. Ese camino no estuvo exento de violencia; las guerras civiles de 1851 y 1859 fueron tan violentas, aunque no tan prolongadas, como muchos de los conflictos políticos internos que tuvieron lugar en otros países de la región (Fernández 2017). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos, el triunfo en los conflictos civiles de mediados del siglo XIX de las fuerzas estatales —autoritarias y centralistas— resultó en un reforzamiento de la legitimidad del Estado como institución y de su carácter como único escenario plausible de la competencia política (Fukuyama 2014). El Estado de Chile, por ende, se consolidó como una institución capaz de canalizar efectivamente la competencia política dentro del territorio nacional, lo que no ocurrió tan temprana ni tan decisivamente en muchos otros países de la región, y además se convirtió en un espacio efectivo para la representación de intereses diversos, en el marco de un proceso de modernización económica y social acelerado como el que tuvo lugar en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. La adhesión de las élites políticas y socioculturales chilenas a la noción de excepcionalidad

dad forjada en la historia institucional de la República en el siglo XIX dio a cierta identidad nacional un rasgo de orgullo y autocomplacencia descrito por el historiador Simon Collier (2003, loc. 1951) como el 'complejo de superioridad chileno'.

En el transcurso del siglo XX, el carácter excepcional de la política chilena se identificó con otros rasgos que, de acuerdo a visiones arraigadas en el país y el exterior, hacían de ella una realidad singular en el concierto regional. Las crisis institucionales de 1924-1925 y 1931-1932 resultaron, tal como en el siglo XIX, en un fortalecimiento de la legitimidad del Estado chileno como escenario de las pugnas y objetivos de los actores políticos del resto del siglo XX. Ni siquiera los grupos ideológicos comprometidos con una transformación radical del sistema, en sus dimensiones económica, social y política, se alejaron significativamente de esta visión sobre la legitimidad conceptual e institucional del Estado como ente superior y rector de lo político en Chile. Así, tal como ocurrió tras los conflictos del siglo XIX, tras un breve lapso durante el cual la política estuvo dominada por los militares, la elección y el ejercicio de la presidencia de Arturo Alessandri entre 1932 y 1938 apuntaron muy deliberada y decididamente a la consolidación del sistema político derivado de la Constitución de 1925. Como en el siglo XIX, este gobierno institucionalizador y autoritario no escatimó en el uso de la violencia estatal contra quienes desafiaron la autoridad gubernamental y, en un sentido más amplio, el orden constitucional basado en la legitimidad incuestionable del Estado. La represión de la insurrección campesina de Ranquil en 1934 y del *putsch* nacionalsocialista de 1938 fueron representaciones implacables de esta voluntad consciente por parte de la autoridad estatal de mantener a toda costa el monopolio de la violencia y de sostener el orden constitucional ante los desafíos planteados por movimientos y sensibilidades ideológicas propias de lo que un autor ha llamado la 'crisis ideológica mundial' (Buchrucker 1987).

A diferencia de lo que ocurrió en otros países de la región, donde en las décadas de 1930 y 1940 emergieron y se consolidaron movimientos populistas con ciertas tonalidades fascistas (el varguismo en Brasil, el peronismo en Argentina y el Movimiento Nacional Revolucionario en Bolivia, por ejemplo), en Chile, la crisis ideológica mundial se sorteó sin mayor trauma para la entidad y la legitimidad del Estado y sin que los partidos políticos sistémicos, de data decimonónica o de más reciente

creación, perdieran el protagonismo en el debate y la actuación pública. Esto no quiere decir que la democracia chilena haya sido plenamente democrática durante este período: las mujeres obtuvieron el derecho al voto en todas las elecciones recién en 1949, más tarde que en muchos otros países de la región y, además, la proscripción del Partido Comunista en 1948 excluyó legalmente del sistema a un grupo plenamente organizado y ya de gran arraigo en la política chilena (Maza 1995; Huneeus 2009). No obstante, la adhesión generalizada a la práctica institucional de las fuerzas en pugna de la política chilena —incluidos los proscritos comunistas, detalle no menor—, sumada al hecho de que los militares no se apropiaron del poder entre 1932 y 1973, como sí lo hicieron sus pares en algún momento de ese período en casi todo el resto de los países sudamericanos, resultaron en la consolidación de una percepción amplia de la democracia chilena de la Constitución de 1925 como encauzada por los mecanismos propios de una república en forma, independientemente de las exclusiones que quedaron sancionadas entre 1948 y 1958.

La presumida excepcionalidad chilena ha convivido con nociones similares en otros países del continente, en una paradoja en parte explicada por la tendencia inexorable de las culturas políticas de los Estados nacionales al énfasis en sus propios rasgos singulares y distintivos. El caso más eminente es el de Estados Unidos y su desarrollo como Estado-nación fundado sobre pilares sociológicos e ideológicos que, en la visión de los adherentes a la idea del excepcionalismo estadounidense, son sustancialmente diferentes a las bases sobre las que se han fundado la mayoría de las naciones en la historia (Tocqueville 1957; Hartz 1955). En el escenario hispanoamericano, las singularidades en las trayectorias históricas de varios países (vg. México y Argentina) han aportado a la consolidación de identidades, culturas políticas e incluso políticas exteriores signadas por el énfasis en los rasgos supuestamente únicos de la realidad nacional (Knight 1992; Zanatta 2013). El caso de Uruguay es, en este sentido, el que más se asemeja a la presumida excepcionalidad chilena. Desde fines del siglo XIX y sobre todo en la época de los gobiernos de José Batlle y Ordóñez, la construcción de un Estado fuerte, sostenido por un sistema bipartidista sólido y orientado a la confrontación sistémica de los problemas asociados a la ‘cuestión social’, resultó en la consolidación de una idea de excepcionalidad uruguaya, expresada incluso más explícitamente que en Chile por las élites políticas y culturales a través

de conceptos como 'país modelo' y 'la Suiza de América' (Vanger 1980; Caetano 2016, 16-17). Aun así, en razón del tamaño del país y del carácter eminentemente nacional e idiosincrásico de su sistema de partidos, la excepcionalidad uruguaya, posiblemente más real que la chilena, parece haber tenido menos peso en la consideración internacional y, por lo mismo, parece haber jugado un rol menos señalado en la trayectoria de la política uruguaya en la época de la destrucción y reconfiguración de su democracia. En cualquier caso, la relativa ignorancia chilena respecto de las particularidades de otros sistemas y culturas políticas de la región, como por ejemplo el caso uruguayo, ilustra con bastante claridad los límites de cualquier concepción de excepcionalidad como la abrazada por élites políticas y culturales chilenas durante gran parte de la historia de la República.

### **3. Estados Unidos y la Democracia Cristiana chilena en un contexto excepcional**

En la década de 1960, marcada por el triunfo de las huestes revolucionarias y la imposición del régimen de Fidel Castro en Cuba, el aparato de la política exterior estadounidense, embarcado en el proyecto de asistencia a América Latina conocido como Alianza para el Progreso, vio en la excepcional estabilidad y desarrollo institucional de la democracia chilena una oportunidad singular de éxito para la implementación de las ideas sobre modernización que constituían el soporte ideológico de la política de Estados Unidos hacia la región (Yocelvezky 1985; Taffet 2007, loc. 1295). Un informe de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos del año 1964, representativo de una visión generalizada en el aparato de la política exterior estadounidense, señalaba que, "con su economía y sociedad relativamente avanzadas, y un clima político cuya estabilidad es inusual para la región, Chile tiene un potencial para el avance económico y social que está entre los más altos de América Latina" (LBJPL 1964, 2). En parte como resultado del diagnóstico anterior, ya durante el gobierno de Jorge Alessandri, Estados Unidos aportó cantidades significativas de asistencia económica en el marco de la política de la Alianza para el Progreso. La buena disposición de la administración de John Kennedy hacia Chile se vio acentuada en los años de la administración de Lyndon B. Johnson por la convergencia ideológica más clara

entre el proyecto reformista democratacristiano, triunfador en 1964 con apoyo estadounidense, y la orientación de política exterior del gobierno demócrata en Estados Unidos (Latham 2000).

La alianza entre la administración Johnson y el gobierno de Eduardo Frei Montalva se manifestó en las significativas cantidades de asistencia económica prestada por Estados Unidos a Chile en el marco de la Alianza para el Progreso y fue, en buena medida, expresión del reconocimiento estadounidense del carácter excepcional de la política chilena en el contexto latinoamericano. Por una parte, la asistencia económica podía contribuir a llevar a cabo exitosamente las ideas sobre modernización y desarrollo subyacentes a la política exterior de Estados Unidos en la década de 1960. En este propósito, de acuerdo con el razonamiento de autoridades y diplomáticos estadounidenses, convergían la estabilidad y presumida solidez de las instituciones de la democracia chilena y la singularidad del proyecto reformista democratacristiano, comprometido con cambios económicos y sociales sustantivos sin una orientación de transformación significativa del sistema constitucional vigente. En virtud de esta concepción ideológica, la 'Revolución en Libertad' de Eduardo Frei se oponía tanto a las élites conservadoras como a las fuerzas revolucionarias, por lo que ofrecía un camino político para los intereses norteamericanos en la Guerra Fría con pocos antecedentes en América Latina. En efecto, pocos partidos políticos de la región han contado con el apoyo que la administración Johnson brindó a la Democracia Cristiana chilena en su camino al poder y en el ejercicio del gobierno entre 1964 y 1969. La excepcionalidad chilena, asumida en gran medida por el aparato de política exterior de Estados Unidos, operó como un principio subyacente de gran relevancia en la configuración de la estrecha alianza entre los gobiernos de Johnson y Frei Montalva (Hurtado-Torres 2020).

El temor del gobierno estadounidense a un triunfo de Salvador Allende en 1964 y 1970 derivaba primordialmente de la definición matriz de los intereses de esa nación en la Guerra Fría. No obstante, muchos diplomáticos y funcionarios estadounidenses apreciaban la democracia chilena por sí misma y temían genuinamente por su supervivencia en la eventualidad de un triunfo de la izquierda. El embajador Edward Korry, especialmente, consideraba que la política anticomunista típica de Guerra Fría desplegada por Estados Unidos en Chile se justificaba no solamente por la protección y promoción de los intereses estadouniden-

ses en su sentido más básico, sino también, y casi al mismo nivel, por el valor y el carácter excepcionales que tenía la democracia chilena en el contexto latinoamericano. Para Korry, la política y la opinión pública chilenas se distinguían en el contexto latinoamericano por la saludable combinación de intensidad en el debate con la civilidad que marcaba su práctica (Fonck 2020, 119-123). En la pesimista visión del embajador estadounidense, el triunfo electoral de Allende en 1970 significaría, más temprano que tarde, la “desaparición del modelo ejemplar de la democracia en América del Sur” (NARA 1970a). Desde esta perspectiva, que tendría una continuidad discernible en las visiones de funcionarios del aparato de la política exterior estadounidense en los años de la dictadura de Pinochet, el proyecto de la izquierda revolucionaria encabezada por Allende involucraba una cuestión ideológica cuyas peores consecuencias no afectarían exclusivamente a los intereses de Estados Unidos, sino a la esencia del sistema político chileno, caracterizado por su singular tradición democrática en América Latina.

#### **4. El excepcional proyecto revolucionario de la izquierda chilena**

El triunfo de Salvador Allende en el proceso electoral de 1970 se constituyó rápidamente en un hito histórico de impacto global, reafirmando en los hechos una noción de excepcionalidad que acompañó el proceso político chileno de manera muy visible en las décadas de 1960 y 1970 (Hurtado-Torres 2019). En efecto, el triunfo en las urnas y a través de medios constitucionales de un proyecto revolucionario que adhería al lenguaje marxista tradicional de la Guerra Fría no tenía antecedentes sustantivos, lo cual fue notado abundantemente por observadores afines y adversarios de la izquierda chilena tanto en América como en el resto del mundo. La excepcionalidad chilena, tradicionalmente asociada a la estabilidad de sus instituciones, la presumida solidez de su democracia y la persistencia de la competencia electoral como medio de distribución del poder, abría también la puerta al éxito singular de un proyecto político revolucionario de origen nacional, pero que bebía de simientes ideológicas universales. Así como la política chilena era, en la generalidad de sus características y su trayectoria, excepcional, la posibilidad de revolución que en ella se abría con el triunfo de Allende en 1970 era correspondientemente excepcional (Hurtado-Torres y Hurtado-Torres 2020).

La excepcionalidad de la 'vía chilena al socialismo', anunciada por su denominación particularista, descansaba sobre una paradoja evidente. La izquierda revolucionaria chilena tenía como horizonte la construcción del socialismo, concepto que prácticamente la totalidad de sus adherentes comprendía en los términos tradicionales de la política mundial de la Guerra Fría. La definición de este horizonte, como era el caso de los movimientos revolucionarios marxistas de todo el mundo, se basaba en una concepción de la trayectoria de la política del mundo moderno que, a su vez, era parte del recorrido total de la historia humana (Riquelme 2015, 218). La promesa fundamental de las izquierdas marxistas, formulada con variados grados de intensidad y precisión en los distintos escenarios en que adquirió protagonismo, se orientaba no solamente a la transformación coyuntural de una situación percibida como eminentemente injusta, sino también, y principalmente, a una emancipación humana cuyo carácter trascendía con mucho las particularidades de cualquier realidad histórica nacional. La 'vía chilena al socialismo' era, en último término, uno de los caminos que la humanidad recorrería en su trayectoria ineluctable de culminación de la dialéctica de la historia anunciada por Marx y Engels en el siglo XIX. La mayoría de los votantes de izquierda en 1970 seguramente no ponderaba estas variables filosóficas en su decisión de apoyar a Salvador Allende en la elección presidencial de ese año, pero las élites dirigentes e intelectuales de los partidos de la Unidad Popular adherían, con más o menos sofisticación teórica, pero sin mayores dudas, a esta visión (Fernandois 2013). La vía chilena hacia un socialismo que se enmarcaba en un proceso de evolución de la historia de la totalidad de la humanidad era posible porque la cultura política chilena, en gran medida modelada por nociones de excepcionalidad transversales a todas las fuerzas ideológicas en disputa, creaba las condiciones para una interpretación intelectual y una estrategia excepcional en la coalición que se autodenominaba revolucionaria.

La particular 'vía chilena al socialismo', en parte producto de un voluntarismo que derivaba directamente de la extendida noción de excepcionalidad chilena, era vista con escepticismo por actores políticos afines en otras partes del mundo. Fidel Castro, inspirador de gran parte del fervor revolucionario en América Latina en la década de 1960 y amigo personal de Allende, no creía que la vía electoral escogida como estrategia por la coalición revolucionaria chilena tuviera muchas posibilidades

de ser exitosa y solo en las últimas etapas de la campaña de 1970 pareció sumarse a los esfuerzos constitucionales de sus aliados chilenos de la Unidad Popular. El avance de lo que él denominó 'proceso revolucionario' en Chile, sin embargo, lo convenció de que el éxito de la causa de la Unidad Popular y el gobierno de Allende pasaba inexorablemente por el triunfo de las fuerzas revolucionarias en un conflicto decisivo, al modo en que las revoluciones políticas y sociales de matriz marxista lo habían hecho en otras partes en el siglo XX. El derrocamiento de Allende y la instauración de un régimen contrarrevolucionario en septiembre de 1973 terminaron por disipar cualquier duda que pudo tener el caudillo cubano respecto de la inevitabilidad de la insurrección o el conflicto violentos como medio para la consecución de los fines de la causa revolucionaria en el mundo de la Guerra Fría, y en base a esta convicción Castro desplegó su política internacional posterior (Harmer 2013, 81).

Autoridades y funcionarios de otros países socialistas también veían con escepticismo la 'vía chilena al socialismo'. En 1970, tras el triunfo de Allende en la elección popular, el embajador de Chile en Belgrado, Daniel Barría, viajó a otras capitales de Europa del Este para exponer y explicar la situación chilena. El diálogo sostenido por Barría con sus anfitriones búlgaros es especialmente representativo de las tensiones y, en último término, contradicciones entre la noción de excepcionalidad que subyacía al proyecto de la izquierda chilena, las bases ideológicas universales que le daban forma al concepto de socialismo en el mundo de la Guerra Fría y el consecuente modelo estratégico ortodoxo para una revolución de ese signo. Mientras el diplomático chileno, siguiendo instrucciones impartidas desde Santiago por el canciller Gabriel Valdés, afirmaba ante sus anfitriones que la tradición institucional chilena y la presumida postura apolítica de las Fuerzas Armadas eran garantía de que Allende podría asumir el poder y conducir su gobierno sin dificultades extraordinarias, los comunistas búlgaros se mostraban abiertamente incrédulos. En la visión ortodoxa de los interlocutores del diplomático chileno, las condiciones particulares de la política y la institucionalidad chilenas importaban menos que las condiciones estructurales de la política regional y mundial en las que se intentaba llevar a cabo la 'vía chilena al socialismo'. Para los comunistas búlgaros, un proyecto revolucionario como el de la Unidad Popular tenía poco futuro en un escenario nacional donde existía una oposición política y de clase poderosa, los

militares eran fundamentalmente contrarrevolucionarios y en un escenario regional bajo la hegemonía indisputada de Estados Unidos. Aunque los búlgaros fallaron en su predicción de que Allende no se convertiría en presidente, su análisis de la situación de la 'vía chilena al socialismo', definido sin mayor sofisticación por la ortodoxia del socialismo de matriz soviética de la Guerra Fría, resultó en el mediano plazo ser más acertado que la concepción excepcionalista de los revolucionarios chilenos, hasta cierto punto asumida también por el diplomático chileno apostado en Yugoslavia (AHMRE 1970a).

Por su parte, las autoridades de la Unión Soviética, reconociendo algunos de los rasgos que hacían singulares a las estructuras políticas y sociales chilenas en el contexto latinoamericano, dudaban de las posibilidades de éxito del proyecto de la Unidad Popular de construir el socialismo por la vía puramente constitucional. En conjunto con su renuencia a intervenir demasiado activamente en otro país latinoamericano, este escepticismo respecto de las bases conceptuales, la estrategia y la implementación de la singular 'vía chilena al socialismo' determinó una política de asistencia al gobierno de Allende insuficiente para los intereses de la izquierda chilena. Otro tanto puede decirse de la China de Mao, desde donde también se expresaron voces de reserva respecto del camino de los revolucionarios chilenos, especialmente en la dimensión de política económica de la Unidad Popular, también dotada de un rasgo de singularidad ostensible en comparación con las estrategias económicas ortodoxas de los socialismos de la Guerra Fría. En una célebre carta a Salvador Allende de principios de 1973, el canciller chino Zhou Enlai indicaba que el horizonte de emancipación económica nacional consustancial a la construcción del socialismo requería de sacrificios y ahorro en el corto plazo, tal como lo había hecho China desde el triunfo revolucionario de 1949 y como lo habían hecho otros regímenes socialistas en otras partes del mundo a través de modelos de planificación central (Fernandois 1985, 372-373). La política económica de la 'vía chilena al socialismo', por el contrario, se había caracterizado por medidas expansivas, inflacionarias y de incentivo del consumo. Esto era parte de una estrategia política orientada a la captación de apoyos populares masivos de cara a competencias electorales futuras y en ausencia de un control total del poder del Estado, como era el caso de otros países socialistas. La concepción del proyecto suponía también la existencia de una capacidad ociosa en la

economía chilena, cuya activación permitiría contrarrestar la tendencia inherentemente inflacionaria de la política fiscal del gobierno de Allende. En cualquier caso, la política económica de la Unidad Popular también se alejaba de la ortodoxia del socialismo de la Guerra Fría y era otro rasgo, quizás menos delineado, pero igualmente discernible de la noción persistente de excepcionalidad que subyacía a la 'vía chilena al socialismo'. Para los comunistas soviéticos y chinos, ni las dimensiones políticas ni las medidas económicas del proyecto revolucionario encabezado por Allende tenían mucho futuro en un mundo donde las particularidades de una realidad nacional eran, en último término, siempre menos relevantes para el curso de los acontecimientos que las realidades estructurales regionales y globales en las que se insertaban.

## **5. Excepcionalidad, crisis y destrucción de la democracia chilena**

La arraigada noción de excepcionalidad entre actores políticos chilenos en las décadas de 1960 y 1970 adquirió una dimensión operativa que terminó jugando en contra de la misma democracia que se consideraba excepcional. En los años más álgidos de la crisis, muchos actores políticos y diplomáticos nacionales parecieron haber asumido, consciente o inconscientemente, que el carácter excepcional de la democracia chilena parecía haberla inmunizado contra el deterioro y que la violencia masiva que caracterizaba la vida política de muchos países consumidos por los conflictos ideológicos de la Guerra Fría no podía tener lugar en una sociedad como la chilena. Estas actitudes no se vieron demasiado alteradas y, por el contrario, parecieron haberse reforzado por el hecho de que varias democracias sudamericanas cayeron ante golpes militares entre 1964 y 1973; tampoco se modificaron frente al hecho de que, en muchas otras partes del tercer mundo, la polarización ideológica de la Guerra Fría había conducido directamente al estallido de guerras civiles o a la instauración de gobiernos dictatoriales fundados sobre la represión violenta de cualquier posibilidad de oposición.

En lo que concernía a la posibilidad de un conflicto como resultado de la implementación de un proyecto revolucionario, la izquierda no tenía una visión uniforme. El ala más radicalizada de la Unidad Popular, así como la única fuerza realmente insurgente de la política chilena, el

MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria), no se hacían mayores ilusiones respecto de las posibilidades de éxito del proyecto revolucionario en el marco institucional de la política chilena. No obstante, en términos concretos, la estrategia de la Unidad Popular subestimó severamente el potencial insurreccional de las Fuerzas Armadas y sus tibios intentos por cooptarlas para al menos mantenerlas neutrales en el conflicto político fracasaron estruendosamente. Este modo de proceder puede haber derivado de una cautela excesiva aconsejada justamente por consideraciones estratégicas. Sin embargo, es muy posible también que el imaginario político del ala más institucionalista de la Unidad Popular, forjado en la cultura política excepcionalista de la democracia chilena, haya alentado esta visión benevolente de la posibilidad de un conflicto o de violencia desatada como resultado de la oposición militar al proyecto revolucionario. Las palabras de Allende en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1972 representan con gran claridad el espíritu de la lectura de la izquierda de la presumida excepcionalidad de la trayectoria política chilena:

[Chile es] un país con una clase obrera unida en una sola organización sindical, donde el sufragio universal y secreto es el vehículo de definición de un régimen multipartidista, con un Parlamento de actividad ininterrumpida desde su creación hace 160 años, donde los tribunales de justicia son independientes del Ejecutivo, en que desde 1833 sólo una vez se ha cambiado la carta constitucional, sin que ésta prácticamente jamás haya dejado de ser aplicada. Un país donde la vida pública está organizada en instituciones civiles, que cuenta con Fuerzas Armadas de probada formación profesional y de hondo espíritu democrático. (Allende 1972)

Las palabras de Allende, calculadas para un foro internacional con poco conocimiento e interés en los detalles específicos del conflicto ya desatado en la política chilena, no deben identificarse *a priori* con una formulación estratégica de la coalición gobernante. Igualmente, es inevitable notar en ellas resonancias claras de los rasgos primordiales de la presumida excepcionalidad chilena. La referencia a las Fuerzas Armadas es especialmente notable en este contexto. Además de adularlas con la mención elogiosa, Allende las representaba como actores fundamentales en la configuración histórica, y por ende también contingente, de la excepcionalidad de la trayectoria política chilena. Por esos meses, además, altos oficiales como los generales Carlos Prats y Alberto Bachelet ya se habían mostrado como adeptos al gobierno, lo que probablemente alimentaba en alguna medida la consideración favorable de las Fuerzas

Armadas por parte de Allende. En cualquier caso, la estrategia de implementación del proyecto revolucionario de la Unidad Popular careció de una dimensión militar robusta y a la altura del peso histórico que sus mismos miembros le asignaban al proceso en que estaban embarcados, lo cual en gran medida era consecuencia de una sobrevaloración de los rasgos que hacían excepcional a la trayectoria política chilena, entre ellos el supuestamente ‘hondo espíritu democrático’ de los militares.

Así como la izquierda se situaba, por razones estratégicas y culturales, dentro de las coordenadas de la práctica habitual de la política institucional, dentro de las fuerzas que se oponían a ella existían voces que creían que la inercia misma de la cultura política chilena contendría al final cualquier posibilidad de desborde propiciada por su proyecto revolucionario. Tras el triunfo de Allende en la elección presidencial de 1970, por ejemplo, las representaciones chilenas en el exterior fueron instruidas por el canciller demócratacristiano Gabriel Valdés para

mantener por todos los medios ante el Gobierno, los círculos políticos y financieros y la opinión pública de ese país la imagen de solidez democrática y constitucional, de permanencia en el civilismo, de autodeterminación, de respeto a la no intervención que son valores permanentes en Chile. (AHMRE 1970b, 1)

Algunos embajadores asumieron esta posición con gran celo, en parte porque ellos mismos adherían a la convicción que subyacía a las instrucciones del canciller. El ya mencionado caso del embajador Barría en su diálogo con los funcionarios búlgaros ilustra el punto, al igual que las gestiones realizadas por el embajador en Bélgica, Alfonso Santa Cruz, quien intentó convencer a sus anfitriones, asustados ante el prospecto revolucionario propuesto por la Unidad Popular, de que la fortaleza de las instituciones, la tradición democrática y el apoliticismo de las Fuerzas Armadas garantizarían la supervivencia de la democracia chilena (AHMRE 1970c).

Para el canciller Valdés y sus representantes diplomáticos en Sofía y Bruselas, imbuidos de la noción excepcionalista, la política chilena, dado su carácter institucional y el presunto apoliticismo de las Fuerzas Armadas, no tendría por qué experimentar una ruptura como resultado del proyecto transformador propuesto por la Unidad Popular, independientemente de que los antecedentes de proyectos revolucionarios exitosos en el siglo XX apuntaran en otro sentido. Esta postura ignoraba deliberadamente la

existencia muy visible de una polarización creciente y cualitativamente diferente a las divisiones entre fuerzas políticas que habían delineado el curso de la política chilena antes de la elección de 1970. La oposición a Allende y la izquierda en tanto agentes de un proyecto revolucionario, representada por la derecha y el sector más conservador de la Democracia Cristiana, tenía un carácter necesariamente distinto a la oposición tradicional de la izquierda a los gobiernos identificados con la democracia liberal de la Constitución de 1925. La izquierda revolucionaria se oponía a gobiernos que representaban un sistema social, económico y cultural que trascendía la institucionalidad política; por lo mismo, ser oposición a un gobierno particular era un elemento de una estrategia para la transformación estructural de la sociedad que, en virtud de su subordinación a una concepción teleológica de la historia, no era de urgencia inmediata. Para los sectores conservadores o progresistas no-revolucionarios, que en general pueden denominarse como anticomunistas, la oposición a la izquierda revolucionaria en el poder era una función de su defensa de un sistema político y, en menor medida, un orden social a los que se orientaba y de los que dependía su propia existencia. Por lo mismo, más allá de lo irracional e irrealista de muchos de los temores de estos grupos respecto del futuro inmediato del país bajo un gobierno de la izquierda, el carácter de esta oposición, que, insistimos, era desplegada como cuestión de vida o muerte por parte de sus agentes, inevitablemente debía exacerbar la polarización del espectro político. Esta exacerbación de la polarización pudo observarse de inmediato tras la elección presidencial del 4 de septiembre de 1970; de hecho, las instrucciones del canciller Valdés a las representaciones chilenas en el extranjero se formularon como reacción a algunas señales de esta agudización de la polarización.

Así como muchos políticos y diplomáticos chilenos creían que el sistema político podía resistir exitosamente los embates transformadores de un proyecto revolucionario esencialmente opuesto a sus bases intelectuales, varios observadores extranjeros adherían a visiones similares. En los días que mediaron entre el triunfo de Allende en la elección popular y su elección como presidente por el Congreso, fuentes diplomáticas chilenas y estadounidenses registraron expresiones en este sentido entre funcionarios diplomáticos y políticos de lugares tan disímiles como el Vaticano, Ecuador, México y El Salvador. En este último país, el líder demócratacristiano José Napoleón Duarte manifestó su confianza en la supervivencia de la democracia chilena en el evento de un gobierno de la

Unidad Popular, tanto en virtud de su excepcional solidez en el contexto latinoamericano como del diferente carácter de los comunistas chilenos. Para Duarte, la convicción democrática de los comunistas chilenos los separaba claramente de sus correligionarios en otros lugares de América Latina, como por ejemplo El Salvador, en donde el futuro presidente del país creía que los comunistas estaban abocados sin remilgos a la destrucción de la democracia (NARA 1970b). Como muchas expresiones sobre la realidad chilena proferidas por observadores internacionales, las palabras de Duarte respondían a la proyección de una imagen positiva de la política chilena que en gran medida se sostenía sobre una comparación favorable de la estabilidad de su trayectoria respecto de la realidad de otros países de la región. Parte de la paradoja de la excepcionalidad chilena radica en que la noción ha tenido no pocos adherentes en otras partes del mundo, especialmente en América.

Finalmente, el conflicto político que resultó del intento de implementar un proyecto revolucionario en Chile se resolvió por la fuerza y terminó con la destrucción de la democracia por parte de las Fuerzas Armadas. La cohesión, determinación y brutalidad con la que actuaron los militares a partir del 11 de septiembre de 1973 derribaron por completo la institucionalidad política de la Constitución de 1925, la democracia que ella sancionaba y, consecuentemente, una convicción generalizada y más o menos sincera entre políticos chilenos de que, en virtud de la trayectoria histórica del país, el ascenso y consolidación de una dictadura militar con tintes totalitarios y el despliegue de una violencia represiva de alcance masivo eran inconcebibles. El golpe de Estado y la dictadura que le sucedió eran posibilidades más que ciertas considerando los antecedentes ofrecidos por la política mundial de la Guerra Fría y muchos actores políticos chilenos deseaban o temían una acción militar contra el gobierno de Allende. Aun así, el golpe y sus consecuencias sorprendieron genuinamente a muchos protagonistas de la trama de la política chilena en los años de la crisis de la democracia.

## **6. La excepcionalidad chilena entre dictadura militar y democracia**

Un año después de que Allende leyera su discurso ante la Asamblea General de la ONU, el mismo foro recibió a Ismael Huerta, ministro de Relaciones Exteriores de la junta militar que asumió el poder tras el golpe

de Estado del 11 de septiembre de 1973. Así como Allende expuso ante la Asamblea del año 1972 una visión sobre Chile que también era una visión del orden internacional desde una perspectiva tercermundista, Huerta intentó, sin éxito, explicar las razones que habían llevado a los militares chilenos a actuar de la manera en que lo habían hecho. Obviamente, las diferencias entre ambos discursos fueron muchas y muy marcadas. No obstante, de manera paradójica, mas no necesariamente sorprendente, hubo un aspecto en que ambos oradores coincidieron. El almirante Huerta describió la institucionalidad y la trayectoria política chilenas de modo no muy diferente a como lo había hecho en ese mismo foro el malogrado presidente un año antes:

Mi país, en más de un siglo y medio de vida independiente, ha sido un ejemplo de civismo y no ha tolerado dictaduras ni ha conocido el racismo o el totalitarismo y sus Fuerzas Armadas, eminentemente apolíticas y profesionales, han sido un ejemplo para el mundo. De esta tradición nos enorgullecemos quienes vestimos el uniforme. (Huerta 1973, 89)

Por supuesto, a muy pocos se les escapó la ironía proyectada por la escena de un militar representante de una dictadura, con ya centenares de muertos a su haber, hablando de democracia y profesionalismo de las Fuerzas Armadas en un foro como el de las Naciones Unidas. Sin embargo, tal como la crítica radical de la izquierda a la democracia chilena no suprimía la consideración de excepcionalidad atribuida a esa misma democracia, las palabras de Huerta reflejaban una actitud genuina hacia la trayectoria de la historia política del país. La consideración de excepcionalidad de la democracia chilena, compartida desde puntos de vista diferentes por prácticamente todos los actores de la política nacional y sus observadores internacionales, no impidió que la izquierda desarrollara una crítica radical a su funcionamiento e incluso a su entidad, ni fue obstáculo para que esta crítica echara raíces profundas en el escenario ideológico nacional. Del mismo modo, la consideración de excepcionalidad de la política chilena expresada en las palabras de Huerta no es contradictoria con la efectiva destrucción de esa institucionalidad democrática por parte de los militares a partir de 1973. La crítica radical de la izquierda provenía de una convicción respecto de la insuficiencia de la democracia chilena para satisfacer expectativas y necesidades que, en parte, nacían del mismo éxito de su trayectoria institucional. La supresión violenta y total de la democracia chilena por parte de la dictadura

militar resultó de una convicción respecto de los peligros para sí misma que, en la visión extrema de los militares y algunos de sus asesores civiles, esa democracia contenía en virtud de su trayectoria histórica.

Sin perjuicio de las razones esgrimidas por los militares para justificar sus acciones, lo cierto es que el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973, junto con zanjar violentamente la crisis política en que estaba sumido el país, puso fin al régimen de la Constitución de 1925, en cuya vigencia y estabilidad se basaban entonces gran parte de los rasgos de excepcionalidad de la cultura política chilena. Además, la dictadura militar que se estableció tras el golpe hizo del estado de excepción la normalidad de su ejercicio del poder. La política de supresión de las fuerzas de izquierda implementada desde el mismo día del derrocamiento de Allende a través del asesinato, la tortura y el exilio, entre otros medios, supuso una desviación aún más significativa y traumatizante de la trayectoria histórica de Chile, en la que la violencia política había sido hasta entonces esporádica, localizada y, al menos desde la Guerra Civil de 1891, de magnitudes incomparables a lo que ocurriría durante la dictadura militar. La suspensión de la política como actividad institucional y de prácticas propias de una cultura política democrática —partidos políticos, libertad de prensa, democracia sindical, autonomía universitaria, entre otras— resultó en lo que algunos autores han denominado, de manera provocadora pero plausible, una dictadura con rasgos totalitarios, en completa disonancia con lo que hasta entonces se asumía como la normalidad histórica del país (Correa et al. 2001, 280). Además, la osadía y desvergüenza con que actuaron los militares causaron honda impresión en la opinión pública internacional, choqueada por el bombardeo de La Moneda, los campos de detención mostrados casi con orgullo por el régimen y los asesinatos cometidos en el extranjero por la Dina (Dirección de Inteligencia Nacional) —la policía secreta de Pinochet—, especialmente el homicidio de Orlando Letelier a través de un coche bomba en Washington D.C. Aunque otros regímenes en otras partes del mundo fueron más violentos y causaron más muertes que la dictadura de Pinochet, la imagen proyectada por las acciones más desembozadas de los militares chilenos resultó mucho peor para buena parte de la opinión pública internacional que la de otras realidades contemporáneas. Por último, la creciente concentración del poder en Augusto Pinochet resultó en una identificación del régimen con un liderazgo individual que iba contra la corriente del

carácter institucional y relativamente impersonal de la política chilena, cuyos orígenes simbólicos remotos se encontraban en la renuncia de Bernardo O'Higgins al cargo de Director Supremo de la Nación en 1823.

La apreciación generalizada de que la dictadura de Pinochet constituía una negación flagrante de los rasgos que habían hecho de la política chilena un fenómeno excepcional en el ámbito latinoamericano, o que al menos era percibido como tal, contribuyó a consolidar la terrible imagen del régimen y su líder en la opinión pública internacional. La amplia difusión de esta imagen en el concierto internacional tuvo algunos efectos negativos para los objetivos políticos de quienes eran sus principales adherentes y promotores. Pinochet, sus subordinados civiles y militares, así como sus adherentes, vieron (o quisieron ver) la masiva adhesión internacional a su imagen negativa como el resultado de una campaña orquestada por el comunismo internacional. Esta campaña, de acuerdo a la visión mesiánica de los personeros militares y civiles del régimen, buscaba desprestigiar injustamente a un movimiento que había infligido una derrota severa y única al comunismo internacional en el contexto de la Guerra Fría. El 'comunismo internacional', que en lo fundamental era equivalente a la Unión Soviética y sus aparatos diplomáticos y paradiplomáticos, efectivamente hizo de la dictadura de Pinochet uno de sus principales objetos en la liza del debate simbólico de la opinión pública internacional. Sin embargo, la imagen negativa del régimen militar chileno en el mundo de la Guerra Fría era el resultado, ante todo, de su contraposición con la realidad que el derrocamiento de Allende había interrumpido de golpe: la democracia institucional y presumidamente ejemplar que había sido la marca de la historia política de Chile durante gran parte del siglo XX.

El diagnóstico del régimen respecto de las causas de su imagen internacional, autocomplaciente y exagerado como era, tenía cierto nivel de plausibilidad en algunas de sus formulaciones particulares y, por lo tanto, ayudaba a moderar el impacto de la imagen negativa y el aislamiento internacional del régimen en el restringido espacio de la opinión pública nacional. Lo principal, en este sentido, era la noción de que el régimen de Pinochet era injustamente señalado y castigado por sus violaciones de derechos humanos y su carácter dictatorial, mientras que otros regímenes con registros mucho peores en estos ámbitos, sobre todo en el campo socialista, no enfrentaban ni juicios ni medidas

punitivas equivalentes a los recibidos por el gobierno militar chileno. La dictadura de Pinochet no inventó esta realidad y, a decir verdad, ni siquiera debió exagerarla demasiado. En el escenario de la política mundial de la Guerra Fría, así como la 'vía chilena al socialismo' era excepcional, la dictadura militar que le puso fin también debía serlo. La Asamblea General de las Naciones Unidas formuló resoluciones de condena a la dictadura de Pinochet por sus violaciones a los derechos humanos en todas sus sesiones entre 1973 y 1980; los únicos otros casos que recibieron igual atención en ese foro fueron los de Sudáfrica, Rhodesia del Sur (hoy Zimbabwe) y la ocupación israelí de territorios palestinos. Ningún país socialista, en los que la arbitrariedad del Estado y las consiguientes violaciones a los derechos humanos eran la normalidad del sistema, o de discurso anticolonial, la mayoría de los cuales también eran autoritarios y, en distintos grados, también incurrieron en violaciones de los derechos humanos, recibió reproches similares. Ni siquiera la dictadura militar argentina, responsable de un número de muertes más alto que el que tuvo a su haber la dictadura militar chilena, se vio afectada por resoluciones condenatorias equivalentes. Vista a la luz de estos antecedentes, la idea de que el régimen de Pinochet era señalado injustamente por sus violaciones a los derechos humanos y su carácter dictatorial resonaba con quienes de todos modos estaban bien dispuestos a la identidad ideológica de la dictadura militar.

La cuestión de un presunto doble estándar en la evaluación exterior de la dictadura militar chilena, además de informar las actitudes de Pinochet y su gobierno, respondía a sensibilidades y apreciaciones históricas sobre Chile en gran medida alimentadas por una noción reconocible sobre la excepcionalidad chilena. En una conversación con David Popper, embajador estadounidense en Santiago, en abril de 1974, el mismo Pinochet reclamaba el trato recibido por Chile de parte de Estados Unidos y otros actores internacionales, y apuntaba a que otros regímenes no enfrentaban situaciones internacionales similares, no obstante la gravedad de sus actos internos. El embajador, algo incómodo, reconocía que esto era así, pero que el 'doble estándar' se explicaba en parte porque Chile tenía una tradición política más bien ejemplar en cuanto a la democracia y el tratamiento de los derechos humanos (NARA 1974). Esta consideración estadounidense, que de alguna manera era reflejo de las expectativas más optimistas que se habían forjado en la década de 1960 sobre

el proyecto modernizador democratacristiano, residía en una visión de la historia de América Latina en la que la trayectoria institucional y de la cultura política chilena destacaba positivamente. En la década de 1960, el carácter excepcional atribuido a la trayectoria histórica chilena había condicionado favorablemente las ambiciosas políticas desarrollistas de la Alianza para el Progreso. En el contexto de la dictadura de Augusto Pinochet, dicha consideración latente de la excepcionalidad chilena operaba en el sentido opuesto: el estándar mínimo al que debía responder el régimen militar chileno no estaba en el mismo nivel en el que se encontraban otros países latinoamericanos cuyas trayectorias históricas se alejaban marcadamente de lo que en Estados Unidos y otros espacios de la política occidental se consideraba como óptimo (Walker 2020, 146). Como lo expresaba en términos interrogativos un memorándum del Consejo de Seguridad Nacional de la administración de Jimmy Carter, “¿debería [Estados Unidos] tener un único estándar para medir las violaciones a los derechos humanos en cualquier país, en América Latina o África, en el sofisticado Chile o en el primitivo Haití?” (JCPL 1977).

La presión internacional sobre el régimen de Pinochet tuvo efectos contradictorios en la década de 1970. Por una parte, sobre todo como resultado de la actitud y las medidas adoptadas por la administración Carter en Estados Unidos, Pinochet decidió desmontar el aparato represivo formado en torno a la Dina y su siniestro líder, el coronel Manuel Contreras. El carácter de la represión ejercida por la dictadura contra los grupos de izquierda más radicales cambió y, en conjunto con medidas adoptadas en el ámbito de la política gubernamental, abrió el camino hacia una apertura relativa del régimen. La moderación de la violencia represiva y la relativa apertura de finales de la década de 1970, sin embargo, acompañaron un proceso de institucionalización política que finalizó con la promulgación de la Constitución de 1980. La nueva carta fundamental señaló un camino para el retorno a las prácticas democráticas, aunque ya no bajo la concepción ideológica más bien transversal que había caracterizado al desarrollo político chileno desde el siglo XIX. Además, la Constitución de 1980, en sus prescripciones de corto plazo y en la potencialidad del escenario ideal diseñado por sus autores, consagraba el poder de Pinochet en un sentido completamente opuesto al espíritu impersonal que había caracterizado la evolución política chilena y que le había dado el rasgo de excepcionalidad histórica que le era atri-

buido generalizadamente. En cierta medida, el régimen de Pinochet tuvo la capacidad de sentar las bases para la institucionalización en el sentido preferido porque, desde su perspectiva de fortaleza asediada, la mejor forma de defenderse de las amenazas presuntas de fuerzas políticas radicales o revolucionarias, que parecían contar con amplias simpatías en el concierto internacional, era el establecimiento de un sistema constitucional rígido que las mantuviera bajo control.

Por otra parte, la presión internacional contra el régimen y el apoyo internacional a partidos políticos de existencia anterior a la dictadura, y que sobrevivieron a su represión y a su supresión de la política democrática, contribuyeron a evitar que se materializara el escenario ideal de los autores de la Constitución de 1980 y a la derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988 (Ulianova y Santoni 2021; Perry 2020). Este apoyo internacional, sobre todo para el caso de los partidos Demócrata Cristiano y Socialista, provino principalmente de gobiernos y grupos políticos que valoraban la democracia chilena anterior a 1973 y, en muchos casos, adherían a la visión excepcionalista de la historia política chilena. En gran medida, esta interacción fue posible porque, en otro rasgo que separaba a la política chilena del caso común al resto de América Latina, los partidos chilenos se habían insertado ampliamente en redes transnacionales, principalmente europeas, y muchos de sus líderes eran reconocidos internacionalmente. Cuando el Partido Socialista se escindió en el transcurso de la década de 1980 y la mayor parte de su militancia optó por la llamada 'renovación', dejando atrás las posturas revolucionarias y antidemocráticas identificadas con el concepto tradicional de socialismo en la Guerra Fría, el eje del apoyo internacional a la mayoría de la oposición chilena se desplazó desde los regímenes comunistas de Europa Oriental a grupos políticos y gobiernos de Europa Occidental (Perry 2019). En estos ambientes, la imagen de la democracia chilena anterior al derrocamiento de Allende y del carácter eminentemente democrático que se le atribuía al proyecto revolucionario de la Unidad Popular aún acarrea consigo la valoración favorable y hasta cierto punto excepcional que se había granjeado antes del golpe militar de 1973 (Ferandois 2004, 368-373).

Finalmente, la restauración de la democracia en Chile resultó de la convergencia entre el proceso de institucionalización iniciado por el régimen militar en 1980 y un ambiente internacional cada vez más des-

favorable a la mantención de un régimen dictatorial y personalista como el concebido por Pinochet y su entorno. El apoyo internacional a la oposición chilena, que en la década de 1980 se articuló en torno a la alianza entre los otrora adversarios demócratacristianos y socialistas, resultó crucial para sostenerla materialmente y contribuyó a perfilar de manera más acentuada el mínimo común democrático fundamental para la solidez de la coalición. Además, las campañas públicas internacionales de condena a la dictadura militar y apoyo a la oposición democrática contribuyeron a que el régimen de Pinochet decidiera finalmente obedecer de manera bastante fiel, aunque sin entusiasmo, a las normas políticas para la institucionalización establecidas en la Constitución de 1980.

La institucionalización de la nueva democracia estuvo a cargo de las élites políticas cercanas a los militares y a las directivas partidistas de una coalición de oposición que se había configurado, decisivamente, sin presencia de grupos revolucionarios o insurreccionales. Más aún, muchos de los protagonistas individuales del proceso, como Patricio Aylwin, elegido presidente en 1989, y Gabriel Valdés, presidente del Senado entre 1990 y 1996, habían sido actores cruciales de la democracia anterior a 1973. La nueva democracia chilena, empalmada a una economía política diferente, impuesta por la dictadura, pero asumida por los gobiernos de la Concertación, pronto empezó a recibir loas por su capacidad de reimponer la estabilidad del sistema de partidos y de promover niveles de crecimiento económico extraordinarios.

No pasó mucho tiempo desde el retorno de la democracia en 1990 para que nociones de excepcionalidad marcadas por un orgullo desembozado y algo desmesurado volvieran a convertirse en atributos visibles de la cultura política chilena. El símbolo más evidente de la nueva formulación de esta vieja actitud fue la presentación de un iceberg como emblema del puesto chileno en la Exposición Universal de Sevilla de 1992. La muestra chilena, concebida y elaborada por el gobierno en conjunto con empresarios identificados con el proyecto político y económico de la dictadura militar, buscaba explícitamente mostrar a Chile como un país diferente al resto de América Latina: frío y no tropical, moderno y no exótico (Subercaseaux 1996, 1-10). El desenvolvimiento de la economía y la política chilena de los años noventa permitió una transformación visible y extraordinaria de la experiencia material de la mayor parte de la población chilena, lo cual fue reconocido por el electorado en las elecciones

presidenciales de 1993 y 1999-2000, en las que los candidatos identificados con el sistema, incluso en su edición más conservadora, recibieron la vastísima mayoría de los votos. Tal como en la época anterior a 1973, sin embargo, la observación de diferencias —algunas de ellas evidentes— entre la realidad chilena y el resto de América Latina modeló una actitud de complacencia más o menos transversal en la cultura política caracterizada por una visión de excepcionalidad discernible, algunos de cuyos rasgos han sido visibles hasta hace muy poco, como lo refleja la hoy malhadada referencia de Sebastián Piñera a Chile como un oasis pocos días antes del estallido social de octubre de 2019. Queda aún por ver cómo este atributo de nuestra cultura política histórica sigue informando y condicionando el curso de los acontecimientos que vendrán, incluyendo la incógnita actual sobre la continuidad posible de los mismos rasgos del orden político —y últimamente económico— que han dado lugar a las nociones de excepcionalidad.

## **7. Excepcionalidad chilena: sombras y luces**

Las nociones sobre excepcionalidad, a veces asumidas explícitamente, a veces de modo más inconsciente, alimentaron actitudes de complacencia en muchos actores de la cultura política chilena, especialmente en los años de la crisis de la Guerra Fría. Fue el caso del optimismo desmesurado del reformismo demócratacristiano de los sesenta, compartido en buena parte por las administraciones demócratas de Estados Unidos de la época. En tiempos en que la democracia chilena parecía sostenerse con singular solidez en un escenario regional caracterizado por la prevalencia de dictaduras militares, la idea de que Chile, en razón de la ejemplaridad de su trayectoria histórica, podía alcanzar objetivos de modernización ambiciosos como los propuestos por el reformismo demócratacristiano en alianza con la administración Johnson dio lugar a algunos avances económicos y sociales, pero resultó en una frustración visible y extendida ante la imposibilidad de efectuar una transformación radical de las estructuras de desigualdad más arraigadas en la sociedad chilena. La utopía demócratacristiana y las expectativas más optimistas de la política exterior estadounidense sobre la modernización en América Latina, en gran medida condicionadas por nociones compartidas acerca de la excepcionalidad chilena, tuvieron su momento de esperanza

máxima en los primeros años del gobierno de Frei, mas terminaron pereciendo en la vorágine de polarización y crisis que consumieron la democracia chilena desde fines de la década de 1960.

La creencia de que Chile era un escenario favorable para intentos políticos refundacionales e incluso inéditos imbuó también a los críticos más radicales de la democracia chilena. La izquierda revolucionaria creía genuinamente que la construcción del socialismo a través de las instituciones propias de la trayectoria histórica de la democracia chilena era posible. El desafío era de marca mayor y requeriría un esfuerzo de originalidad extraordinario. No obstante, una buena parte de la Unidad Popular, dentro de la que se encontraba Allende, consideraba que una transformación revolucionaria sin violencia y, por ende, diferente a las experiencias revolucionarias exitosas del siglo XX, era posible. Esta noción de excepcionalidad se anclaba en una evaluación favorable de la democracia institucional chilena, que por muy burguesa y desigual que fuera, ofrecía un camino plausible para la construcción del socialismo sin necesidad de violencia insurreccional. En un sentido prospectivo, esta noción de excepcionalidad, en este caso del proceso revolucionario enmarcado en la institucionalidad democrática, resultó en que muchos líderes y adherentes de la Unidad Popular, entre ellos Allende, asumieran que su renuncia estratégica a la violencia insurreccional bastaría para garantizar la paz del proceso político chileno de su época. La idea de excepcionalidad del caso chileno contribuyó a que la izquierda chilena no considerara suficientemente la realidad, que terminó finalmente materializándose, de que a toda revolución le es inherente una contrarrevolución y de que los medios a través de los cuales se resuelve el conflicto son casi siempre violentos. La presumidamente excepcional democracia chilena no resistió la presión revolucionaria, no tanto porque los mismos revolucionarios se hubieran lanzado a su asalto como porque la reacción conservadora no se limitó en su recurso a la fuerza para derrotar a sus adversarios políticos. Más allá de las culpas concretas en la destrucción de la democracia chilena, que sin duda caen sobre los hombros de los militares y sus aliados civiles contrarrevolucionarios, lo cierto es que la noción de excepcionalidad de la democracia institucional y la cultura política chilenas que subyacía a la 'vía chilena al socialismo' empujó a buena parte de la izquierda a asumir, tal vez inconscientemente, que el conflicto inherente al proceso revolucionario se resolvería sin violencia, a pesar de

que este no había sido el caso en ningún país del mundo durante el siglo XX.

Quizás paradójicamente, la noción de excepcionalidad de la trayectoria histórica chilena tuvo efectos positivos para la democracia en los años en que fue suprimida por la dictadura militar. La demonización global de Pinochet y su régimen en la década de 1970 resultó, en gran medida, del hecho de que su proyecto contrarrevolucionario se desplegó no solo contra las fuerzas propiamente revolucionarias, incluso sin que mediara violencia insurreccional por parte de estas, sino también contra la democracia institucional que originaba la noción de excepcionalidad chilena. Esta evaluación negativa de la dictadura de Pinochet, asumida incluso por fuerzas políticas adversarias de las persuasiones revolucionarias en América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental, contribuyó al acentuado aislamiento internacional del régimen en la década de 1970 y, crucialmente, impidió que su discurso adquiriera legitimidad ideológica en el contexto internacional de la Guerra Fría. Aunque esta realidad tuvo pocos efectos directos en el Chile de la década de 1970, permitió que la oposición configurada en torno a partidos políticos, muchos de ellos en el exilio, mantuviera su entidad y su mensaje contara con apoyos internacionales que en la década de 1980 terminaron siendo cruciales.

En un segundo nivel, de más compleja evaluación, la consideración internacional singularmente negativa de la dictadura de Pinochet, basada en visiones previas sobre la trayectoria histórica de la democracia chilena, llevó a que las violaciones a los derechos humanos cometidos por el régimen militar adquirieran un protagonismo acendrado en los debates internacionales sobre el tema en las décadas de 1970 y 1980. Aunque otros regímenes autoritarios cometían violaciones a los derechos humanos en números más altos que la dictadura militar chilena, fue Pinochet el hombre que simbolizó este problema en la década de 1970 a nivel global —más señaladamente que sus contemporáneos Idi Amin, Pol Pot y los hombres de la junta militar argentina, por mencionar algunos ejemplos— y su imagen se ha convertido en emblema del ejercicio autoritario e implacable del poder en el siglo XX. Como bien lo reconoció el embajador estadounidense en Chile, existía una especie de doble estándar internacional en la consideración de las violaciones a los derechos humanos, debida a una valoración generalizada, aunque más bien superficial, de la trayectoria histórica de las comunidades políticas

en que se cometían estas atrocidades. De acuerdo a esta visión, la dictadura de Pinochet cometía violaciones a los derechos humanos en un país cuya trayectoria histórica, marcada por una evolución consistente de la institucionalidad republicana y una expansión también señalada de la democracia durante el siglo XX, respondía a altos estándares de civilización. La contraparte incómoda de esta visión iluminista era que otras sociedades del mundo donde regímenes dictatoriales cometían atrocidades similares, incluso en mayor cantidad, aún no se encaminaban decididamente en la trayectoria civilizacional más valorada en el mundo occidental. Como lo señalaba el documento de la administración Carter de 1977, Chile no era Haití y, desde cierto punto de vista, esa diferencia histórica —cuyo reconocimiento explícito podía muy bien provenir de una concepción esencialista-racista de las historias nacionales— justificaba diferentes niveles de aceptación de comportamientos e indignación ante atrocidades.

La oposición no revolucionaria al régimen de Pinochet, en Chile y el extranjero, recibió un apoyo sostenido de importantes actores políticos internacionales en virtud de que representaban, en un sentido algo esencialista, la verdadera sustancia de la democracia chilena. El masivo apoyo internacional a la Concertación de Partidos por la Democracia, que incluía a la administración de Ronald Reagan en Estados Unidos, heraldo de un anticomunismo visceral en el contexto de la Guerra Fría, respondió en parte a una consideración especial de la democracia chilena y sus actores políticos más importantes antes de 1973. Y, consecuentemente, el hito mismo de la derrota de Pinochet en el plebiscito se convirtió en punto de referencia para la política internacional de los años finales de la Guerra Fría, aunque con menos espectacularidad que otros de los muchos sucesos de relevancia que ocurrieron entre 1988 y 1991. En cualquier caso, el retorno a la democracia en Chile en 1990, consecuencia de lo anterior, fue visto generalizadamente como un retorno a una normalidad histórica alterada por la dictadura militar, si bien las particularidades de la política pos-Pinochet presentaban sus propios desafíos a la conceptualización de la democracia chilena.

La excepcionalidad chilena, como noción criolla y como imagen internacional, tiene una entidad claramente discernible, independientemente de cuánta realidad histórica haya en los rasgos que determinan dicha excepcionalidad. La democracia chilena puede o no ser excepcio-

nal en el ámbito latinoamericano, y parece haber argumentos plausibles en favor de ambas posturas, pero es indudable que actores políticos nacionales e internacionales han asumido la idea y, consciente o inconscientemente, han operado condicionados por ella. En algunas ocasiones, la noción de excepcionalidad ha alentado optimismos desmesurados o irrealistas que contribuyeron con lo suyo a la erosión de la democracia en Chile en los años sesenta y setenta. Por el contrario, en el momento de supresión de la democracia por parte de los militares, nociones de excepcionalidad chilena sostenidas principalmente en el exterior ayudaron a contener los arrestos más extremos del régimen y, sobre todo, a mantener con vida un horizonte democrático al que pudieran orientarse con certidumbre las fuerzas de oposición. En momentos en que la política chilena atraviesa un proceso de aceleración y transformación de dimensiones mayores y consecuencias inciertas, parece apropiado sugerir que quienes actúan en ella consideren algunos de los elementos que en otras épocas de crisis hicieron de la democracia chilena, tanto en su entidad como en su promesa nunca totalmente cumplida, un escenario de esperanzas desmesuradas y un horizonte de superación de momentos de profunda oscuridad.

## Bibliografía

- AHMRE 1970a. Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Reacción de Yugoslavia y Bulgaria ante elecciones presidenciales chilenas. Oficio Confidencial 486/43, de embajada de Chile en Belgrado a Ministerio de Relaciones Exteriores, 15 de septiembre 1970. Oficios Confidenciales 1970, Yugoslavia.
- AHMRE 1970b. Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Cable Circular 204, A todas las misiones, consulados y delegaciones ante organismos internacionales de Chile en el exterior, 11 de septiembre 1970. Circulares 1970.
- AHMRE 1970c. Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Reacción oficial de Bélgica ante elecciones presidenciales. Oficio Confidencial 396/7, de embajada de Chile en Bruselas a Ministerio de Relaciones Exteriores, 11 de septiembre 1970. Oficios Confidenciales 1970, Bélgica.
- Allende, S. 1972. Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de diciembre 1972. Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/allende/1972/diciembre04.htm> [31 de agosto 2021].
- Buchrucker, C. 1987. *Nacionalismo y peronismo. La Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Caetano, G. 2016. Las claves del período (15-33). En Caetano, G. (dir. y coord.), *Uruguay. Reforma social y democracia de partidos*. Tomo II: 1880-1930. Montevideo: Planeta.

- Collier, S. 2003. *Chile, the Making of a Republic, 1830-1865: Politics and Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cooperativa 2019. Presidente Piñera: Chile es un verdadero oasis en una América Latina convulsionada. *Cooperativa.cl*, 9 de octubre. Disponible en: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-pinera/presidente-pinera-chile-es-un-verdadero-oasis-en-una-america-latina/2019-10-09/063956.html> [5 de agosto 2021].
- Correa, S., Figueroa, C., Jocelyn-Holt, A., Rolle, C. y Vicuña, M. 2001. *Historia del siglo XX chileno: balance paradójico*. Santiago: Sudamericana.
- Fernandois, J. 1985. *Chile y el mundo 1970-1973. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fernandois, J. 2004. *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial, 1900-2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fernandois, J. 2013. *La revolución inconclusa. La izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Fernandois, J. 2020. *La democracia en Chile. Trayectoria de Sísifo*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fernández, J. 2017. Las guerras civiles en Chile (53-82). En Jaksic, I. y Ossa, J.L. (eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo I: *Prácticas políticas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Fonck, A. 2020. *Miradas desclasificadas. El Chile de Salvador Allende en los documentos estadounidenses (1969-1973)*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Fukuyama, F. 2014. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Gaete, A., Iturrieta, P., Peña, C., Soto, H., Valenzuela, C., Véliz, V. y Vera, F. 2019. 60 días de violencia en el oasis imaginario. *Ciper Chile*, 19 de diciembre. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2019/12/19/60-dias-de-violencia-en-el-oasis-imaginario/> [5 de agosto 2021].
- Harmer, T. 2013. Two, Three, Many Revolutions? Cuba and the Prospects for Revolutionary Change in Latin America, 1967-1975. *Journal of Latin American Studies* 45, 61-89.
- Hartz, L. 1955. *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*. New York: Harcourt Brace and Co.
- Huerta, I. 1973. Discurso pronunciado por el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, almirante Ismael Huerta, ante la Asamblea de las Naciones Unidas, en Nueva York, el día 9 de octubre de 1973. *Estudios Internacionales* 6(24), 89-106.
- Huneus, C. 2009. *La Guerra Fría chilena. Gabriel González Videla y la ley maldita*. Santiago: Debate.
- Hurtado-Torres, S. 2019. The Chilean Moment in the Global Cold War: International Reactions to Salvador Allende's Victory in the Presidential Election of 1970. *Journal of Cold War Studies* 21(3), 26-55.
- Hurtado-Torres, S. 2020. *The Gathering Storm: Eduardo Frei's Revolution in Liberty and Chile's Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hurtado-Torres, D. y Hurtado-Torres, S. 2020. *La elección presidencial de 1970. Pasado y futuro de un momento extraordinario*. Santiago: Historia Chilena.
- JCPL 1977. Jimmy Carter Presidential Library, Atlanta. Review of United States Policy Toward Latin America, 1 May. National Security Affairs, Staff Material, North/South, Pastor, Country File, Box 65.

- Jocelyn-Holt, A. 2005. ¿Un proyecto nacional exitoso? La supuesta excepcionalidad chilena (417-438). En Colom González, F. (ed.), *Relatos de nación. La construcción de las identidades nacionales en el mundo hispánico*. Madrid: Iberoamericana.
- Knight, A. 1992. The Peculiarities of Mexican History: Mexico Compared to Latin America, 1821-1992. *Journal of Latin American Studies* 24, 99-144.
- Latham, M. 2000. *Modernization as Ideology: American Social Science and 'Nation Building' in the Kennedy Era*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- LBJPL 1964. Lyndon B. Johnson Presidential Library, Austin. Chile: Long Range Assistance Strategy, 20 de julio. Papers of Lyndon Baines Johnson, President 1963-1969, National Security File, Country File, Latin America-Chile, Box 12.
- Lémpérière, A. 2017. ¿Excepcionalidad chilena? La formación del Estado, entre revolución e institucionalización (1810-1845) (23-54). En Jaksic, I. y Rengifo, F. (eds.), *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo II: *Estado y sociedad*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Maza, E. 1995. Catolicismo, anticlericalismo y la extensión del sufragio a la mujer en Chile. *Estudios Públicos* 58, 137-197. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/catolicismo-anticlericalismo-y-extension-del-sufragio-a-la-mujer-en-chile/cep/2016-03-03/183746.html> [15 de abril 2022].
- Moulian, T. 1997. *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: Arcis-Lom.
- NARA 1970a. National Archives and Records Administration, College Park, Maryland. The Communists Take Over Chile. Telegram from the U.S. Embassy in Santiago to the Department of State, September 17 1970. Record Group 59, Records of the Department of State, Central Foreign Policy Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2196.
- NARA 1970b. National Archives and Records Administration. Reaction Salvadoran PDC to Chilean Election. Telegram from the U.S. Embassy in San Salvador to the Department of State, October 6 1970. Record Group 59, Records of the Department of State, Central Foreign Policy Files, 1970-1973, Political and Defense, Box 2196.
- NARA 1974. National Archives and Records Administration. General Rosson's Visit and Arms from U.S. Telegram from the U.S. Embassy in Santiago to the Department of State, April 19. Access to Archival Databases (AAD). Disponible en: <https://aad.archives.gov/aad/index.jsp> [31 de agosto 2021].
- Perry, M. 2019. Las renovaciones socialistas que no vencieron. *Izquierdas* 44, 31-57.
- Perry, M. 2020. *Exilio y renovación. Transferencia política del socialismo chileno en Europa Occidental, 1973-1988*. Santiago: Ariadna.
- Riquelme, A. 2015. La vía chilena al socialismo y las paradojas de la imaginación revolucionaria. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 17(34), 203-230.
- San Francisco, A. 2009. La excepción honrosa de paz y estabilidad, de orden y libertad. La autoimagen política de Chile en el siglo XIX (55-84). En Cid, G. y San Francisco, A. (eds.), *Nación y nacionalismo en Chile. Siglo XIX*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Sánchez, Á. 2019. El oasis chileno era un espejismo. *El País*, 14 de enero. Disponible en: [https://elpais.com/economia/2020/01/07/alternativas/1578393108\\_326863.html](https://elpais.com/economia/2020/01/07/alternativas/1578393108_326863.html) [5 de agosto 2021].
- Subercaseaux, B. 1996. *Chile, ¿un país moderno?* Santiago: Ediciones B.
- Taffet, J. 2007. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. New York: Routledge.
- Tocqueville, A. de. 1957. *La democracia en América*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Ulianova, O. y Santoni, A. 2021. The Chilean Christian Democratic Party, the U.S. Government, and European Politics during Pinochet's Military Regime (1973-1988). *Journal of Cold War Studies* 23(1), 163-195.
- Vanger, M. 1980. *The Model Country: José Batlle y Ordóñez of Uruguay, 1907-1915*. Hanover, NH and London: Brandeis University Press.
- Walker, V. 2020. *Principles in Power: Latin America and the Politics of U.S. Human Rights Diplomacy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Yocelevezky, R. 1985. La Democracia Cristiana chilena. Trayectoria de un proyecto. *Revista Mexicana de Sociología* 47(2), 287-352.
- Zanatta, L. 2013. *La internacional justicialista. Auge y ocaso de los sueños imperiales de Perón*. Buenos Aires: Sudamericana. *EP*

Artículo

## ¿Qué pasó con la evolución tecnofisiológica en Chile?

**Manuel Llorca-Jaña<sup>a</sup>, Diego del Barrio Vásquez<sup>b</sup> y Florencia Borrescio-Higa<sup>a</sup>**

<sup>a</sup> Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

<sup>b</sup> Universidad de Valparaíso, Chile

**RESUMEN:** Este artículo analiza en qué grado la evolución tecnofisiológica (sinergias positivas que existen entre cambios tecnológicos acelerados y mejoras en la fisiología humana) ocurrió en Chile y la temporalidad de la misma. En relación a países desarrollados, Chile habría experimentado una evolución tecnofisiológica tardía e incompleta. La mortalidad general e infantil cayó en Chile con fuerza a partir de la década de 1930, al mismo tiempo que la esperanza de vida aumentaba de manera notable, alcanzando un nivel similar al de países desarrollados, aunque con un rezago de varias décadas. Por su parte, durante la segunda mitad del siglo XX se produjo un aumento de 5-6 cm en la estatura de los chilenos, nuevamente con cierto rezago, pero esta vez con divergencia respecto de los líderes mundiales. La

---

MANUEL LLORCA-JAÑA es PhD en Economic History, Leicester University, Reino Unido. Es profesor titular de la Facultad de Artes Liberales, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Dirección: Diagonal Las Torres 2640, Peñalolén, Santiago, Chile, CP 7941169. Email: [manuel.llorca.j@uai.cl](mailto:manuel.llorca.j@uai.cl).

DIEGO DEL BARRIO VÁSQUEZ es MBA, Instituto de Estudios Bursátiles, Universidad Complutense, España. Es director de la Escuela de Administración Pública, Universidad de Valparaíso, Chile. Dirección: Las Heras 6, Valparaíso, Chile, CP 2570068. Email: [diego.delbarrio@uv.cl](mailto:diego.delbarrio@uv.cl).

FLORENCIA BORRESCIO-HIGA es PhD en Economics, Brown University, Estados Unidos. Es profesora asociada de la Escuela de Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Dirección: Diagonal Las Torres 2640, Peñalolén, Santiago, Chile, CP 7941169. Email: [florencia.borrescio@uai.cl](mailto:florencia.borrescio@uai.cl).

Este artículo fue financiado por el proyecto Anillos ANID PIA SOC180001. Los autores agradecen además a José Peres-Cajías y a Javier Rivas, así como a los *referees*, editor y editora.

dieta de los chilenos también mejoró de manera importante, pero en particular desde la década de 1990. La productividad laboral también ha aumentado en términos absolutos durante el siglo XX, no así en relación a la productividad de países desarrollados. Los chilenos son hoy más altos que nunca, viven vidas más largas, se alimentan mejor y producen más, pero no ha existido una convergencia en cuanto a la productividad laboral. De alguna forma, este hecho estaría truncando una profundización del proceso de evolución tecnofisiológica; vale decir, la segunda iteración de la sinergia entre cambios tecnológicos y mejoras en la fisiología humana no se estaría alcanzando plenamente.

**PALABRAS CLAVE:** evolución tecnofisiológica, Chile, productividad, estatura, bienestar

**RECIBIDO:** enero 2021 / **ACEPTADO:** noviembre 2021

### **What Happened to the Technophysio Evolution in Chile?**

**ABSTRACT:** This article analyzes to what extent the technophysio evolution (i.e. the positive synergism between accelerated technological changes and improvements in human physiology) occurred in Chile, as well as its timing. Compared to developed countries, Chile experienced a delayed and incomplete technophysio evolution. General and infant mortality fell sharply in Chile from the 1930s, at the same time that life expectancy markedly increased, reaching similar levels to those of developed countries, although with a lag of several decades. In addition, during the second half of the 20th century there was an increase of 5-6 cm in the height of Chileans, again with a certain time lag, but with divergence regarding developed countries. The diet of Chileans improved significantly, but particularly from the 1990s. Labor productivity has also increased in absolute terms during the 20th century, but not in relation to the productivity of developed countries. Chileans are taller than ever today, live longer lives, eat better and produce more, but there has been no convergence in labor productivity. This fact could be truncating a deepening of the technophysio evolution process: the second iteration of the synergism between technological changes and improvements in human physiology has not been fully achieved.

**KEYWORDS:** technophysio evolution, Chile, productivity, height, welfare

**RECEIVED:** January 2021/ **ACCEPTED:** November 2021

**E**n 1997, Robert W. Fogel, premio Nobel de Economía, junto a Dora L. Costa, acuñaron el concepto de evolución tecnofisiológica<sup>1</sup> (Fogel y Costa 1997), el que fue refinado en publicaciones posteriores por Fogel mismo y algunos colaboradores (Fogel 2004; Fogel y Helmchen 2008; Floud et al. 2011; Costa 2015). Fogel hace referencia a las sinergias positivas que existen entre cambios tecnológicos acelerados y mejoras en la fisiología humana. Resumiendo, a partir del siglo XVIII, y hasta mediados del siglo XX, se produjeron mejoras en el estado nutricional de la población de Europa occidental, las que habrían iniciado un círculo virtuoso de evolución tecnofisiológica (ET). Avances tecnológicos en el sector agrícola, una mejor dieta y aumentos en la productividad laboral generaron mejoras en la fisiología humana (i.e. aumentos en esperanza de vida, estatura y peso),<sup>2</sup> que se tradujeron, a su vez, en aumentos adicionales en la productividad laboral. Esto se habría proyectado en un mayor crecimiento económico y en nuevas mejoras tecnológicas, no solo a causa del aumento de la productividad del trabajo sino también por la incorporación de los 'ultra' pobres —ahora mejor alimentados y educados—, a la fuerza laboral. El estado nutricional de una generación determinaría, en buena medida, cuantos años en promedio vivirá esa generación y cuánto trabajo logrará aportar, al igual que la calidad del mismo.<sup>3</sup> Finalmente, esta evolución humana sería biológica, pero no genética, dado el corto período involucrado en el análisis, aunque justo es mencionar que el tamaño, forma y longevidad del cuerpo humano han cambiado de manera más rápida y sustancial en los últimos doscientos años que en los milenios precedentes (Floud et al. 2011; Costa 2015).

Relacionado con lo anterior, las mejoras en el estado nutricional de la población serían también responsables, en buena medida (aunque no exclusivamente), de lo que el mismo Fogel denominó el escape del hambre y de una muerte prematura de buena parte de la población mundial.

---

<sup>1</sup> *Technophysio evolution* en inglés.

<sup>2</sup> La esperanza de vida se ha duplicado, mientras que el Índice de Masa Corporal (IMC) ha aumentado entre 10% y 15% a nivel mundial en los últimos cien años (Fogel 2004; Fogel y Helmchen 2008).

<sup>3</sup> Adicionalmente, al aumentar la esperanza de vida aumenta también la vida laboral de las personas y, por tanto, los retornos a la inversión en la educación de las mismas (Floud et al. 2011).

Hoy somos más altos, tenemos mayor peso corporal,<sup>4</sup> y disfrutamos de vidas más largas y saludables (Floud et al. 2011). En particular, la caída en la mortalidad infantil de los últimos cien años, y el consecuente aumento en la esperanza de vida, son posiblemente los eventos más importantes en la historia de la humanidad (Fogel 1991; Fogel 2004; Sen 1998).

Estas relaciones han sido endosadas por otros economistas y científicos sociales, incluyendo a Angus Deaton (2013; ver también Floud et al. 2011), también premio Nobel de Economía, quienes hicieron hincapié adicional en otros factores explicativos, tales como avances en tecnología y conocimiento médico (e.g. aceptación de la teoría de los gérmenes,<sup>5</sup> vacunas, sulfamidas, antibióticos), así como en la implementación de mejores políticas de salud pública, mejores hábitos de limpieza y aumentos del ingreso personal. Los avances en salud también propiciaron mejoras adicionales en el estado nutricional de la población (i.e. los nutrientes podían ser utilizados principalmente para crecer, no para combatir contra enfermedades), así como un fortalecimiento y una mayor capacidad de los órganos vitales, y, por tanto, fomentaron la estatura y la productividad laboral. En efecto, se ha observado que en muchos países donde hubo escaso crecimiento del ingreso (como Chile o Costa Rica), igualmente se produjeron caídas en la mortalidad (infantil sobre todo) y notables aumentos en la esperanza de vida (Deaton 2013). Con todo, en la mayor parte del mundo la población vive ahora por más años, disfrutando además de una mayor estatura, un mayor peso corporal, y sus hijos/as están menos propensos/as a enfermarse o a morir antes de alcanzar la adultez (Deaton 2013; Martínez-Carrión et al. 2018).

A pesar de su importancia analítica, así como de sus repercusiones en materia de políticas públicas, el concepto de evolución tecnofisiológica ha sido estudiado principalmente para países desarrollados, no habiendo sido analizado para Chile.<sup>6</sup> Por ejemplo, ninguno de los análisis clásicos de la productividad laboral en Chile en el largo plazo

---

<sup>4</sup> Lamentablemente, en muchos países esto se ha traducido en altos niveles de obesidad, como en Chile, Estados Unidos y otros países de las Américas (Deaton 2013; Azar et al. 2015; Celis-Morales et al. 2017).

<sup>5</sup> En otras palabras, se entendió que los microorganismos son la causa principal de una amplia gama de enfermedades.

<sup>6</sup> Salvo por una mención muy breve de Brenes, Rojas y Rosero-Bixby (2006), en un artículo sobre otras materias, y que no llegó a ser publicado, no pudimos encontrar otros trabajos publicados para el caso chileno.

(e.g. Vergara 2005; Álvarez y Fuentes 2003; Aravena y Fuentes 2013; Meller 2019; De Gregorio 2004; Beyer y Vergara 2002) considera variaciones en el estado nutricional de la población o en su fisonomía, como una variable explicativa. Por el contrario, en estudios cuantitativos, las variables analizadas para explicar la productividad laboral en Chile guardan relación con variables tales como escolaridad, capital per cápita, entre otros.

Esta brecha en la literatura debiese subsanarse toda vez que en países donde existen altos niveles de desnutrición, como ocurrió en un Chile no muy lejano, los efectos de una mejor nutrición en la productividad laboral representan un enorme potencial para aumentar el producto per cápita. Niños mejor nutridos serán no solo adultos más altos y fuertes, sino que también disfrutarán de una mejor cognición (Fogel 2004; Deaton 2013). Asimismo, la evolución tecnofisiológica resulta relevante para predecir las tendencias más probables en un amplio rango de variables, tales como longevidad o edad de inicio de enfermedades crónicas. Finalmente, la idea de que indicadores tradicionales de niveles de vida como PIB per cápita y salarios reales frecuentemente entran en contradicción con la evolución de otros indicadores como estatura, esperanza de vida, índice de desarrollo humano, felicidad o ahorros genuinos (Fogel 2004; Martínez-Carrión et al. 2018; Deaton 2020; Kubiszewski et al. 2013; Blum, Ducoing y McLaughlin 2017; Stiglitz, Fitoussi y Durand 2018), incluso en Chile (Llorca-Jaña et al. 2019),<sup>7</sup> hacen aún más necesario el estudio de la temporalidad y el grado de la evolución tecnofisiológica en Chile. En efecto, resultaría de gran utilidad para informar políticas públicas respecto del crecimiento de la población, de los fondos de pensiones y de los costos de atención médica. Por ejemplo, la proporción de pensionados dentro de la población total se ha incrementado de manera importante en las últimas décadas en la mayor parte del mundo (Fogel 2004), y Chile no es la excepción (Rivero-Cantillano y Spijker 2015).

¿Cómo explicar, entonces, la falta de interés por este concepto en Chile? En primer lugar, a pesar de la amplia difusión internacional de las obras de Fogel y Deaton, no fue sino hasta fines de la década de 1990 que economistas, historiadores y otros científicos sociales comenzaron a

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, se ha observado que en algunos países como Estados Unidos y Reino Unido, aumentos del PIB per cápita y de los salarios reales durante el periodo de industrialización no estuvieron aparejados de mejoras en el bienestar biológico. Por el contrario, para ambos países la estatura disminuyó durante parte de la primera industrialización, dando origen a los denominados *antebellum puzzle* y *economic-growth-puzzle*, respectivamente.

prestar atención a los nexos existentes entre los cambios en la forma y tamaño del cuerpo humano, con cambios demográficos y económicos (Floud et al. 2011; Deaton 2013). Con anterioridad, los economistas se centraban en el ingreso, los académicos vinculados a la salud pública lo hacían en la mortalidad y la morbilidad, y los demógrafos en las estadísticas vitales, existiendo muy poco diálogo entre ellos (Deaton 2013). En esta línea de argumentación, el grueso de los economistas no ha incorporado en sus análisis la idea de que la estatura humana sea un indicador de niveles de vida, toda vez que conciben dicho concepto más bien en términos de ingreso o gasto monetario (Floud et al. 2011). En segundo lugar, la ausencia de, hasta hace poco, datos sobre la evolución histórica de la estatura en Chile impedía determinar hasta qué punto, y desde cuándo hubo avances en el bienestar biológico de la población chilena. Asimismo, no existía mayor información sobre la temporalidad de la transición nutricional en Chile (hasta Llorca-Jaña, Nazer et al. 2020), en particular sobre el consumo per cápita de ciertos alimentos fundamentales detrás de la transición nutricional que experimentó el mundo desarrollado, ese mismo que experimentó primero su evolución tecnofisiológica. Estas dos últimas lagunas han sido solucionadas recientemente (Llorca-Jaña et al. 2019; Llorca-Jaña, Nazer et al. 2020; Llorca-Jaña, Rivas et al. 2020; Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo et al. 2020), lo que nos permite, recién ahora, analizar de mejor manera el concepto de evolución tecnofisiológica para Chile, labor que hacemos en este artículo.

De este modo, el objetivo de esta investigación es determinar hasta qué punto Chile experimentó una evolución tecnofisiológica, como hipótesis, y qué factores podrían haberla retrasado u obstaculizado, así como discutir la potencial validez de dicha hipótesis presentando evidencia empírica compatible. Intentar esta comparación entre Chile y países desarrollados, más allá de las diferencias institucionales, no debería sorprendernos toda vez que las otras transiciones relacionadas con la ET, y que ha experimentado el mundo desarrollado, también tuvieron lugar en Chile, aunque de manera tardía. Nos referimos a la transición demográfica, a la epidemiológica y a la nutricional (Rivero-Cantillano y Spijker 2015; Llorca-Jaña, Nazer et al. 2020).

Dado que la temporalidad y el grado de la evolución tecnofisiológica varía de país en país (Floud et al. 2011), la evidencia de Chile aportará nuevas luces para los estudiosos de esta materia, toda vez que hay pocos estudios para países en desarrollo. Para ello hemos dividido este artículo

en otras cuatro secciones. Primeramente, siguiendo las recomendaciones de Fogel (2004), analizaremos cómo ha evolucionado la mortalidad en Chile, para determinar si la misma cayó, desde cuándo y en qué magnitud. Luego mostraremos cómo ha evolucionado la estatura de la población adulta en Chile en los dos últimos siglos, para determinar la temporalidad de su aumento. No existen series de largo plazo sobre el índice de masa corporal para Chile (ni para peso al nacer o peso infantil), por lo cual no consideraremos esa variable, pero contamos con la serie de estatura como buen proxy de bienestar biológico. Posteriormente mostraremos cómo ha evolucionado la ingesta de dos alimentos fundamentales detrás de la transición nutricional (Baten y Blum 2014): las carnes y los lácteos. Asimismo, analizaremos la evolución de la productividad laboral en Chile, para finalizar con un análisis empírico donde vinculamos estas variables.

## **I. Mortalidad general y mortalidad infantil**

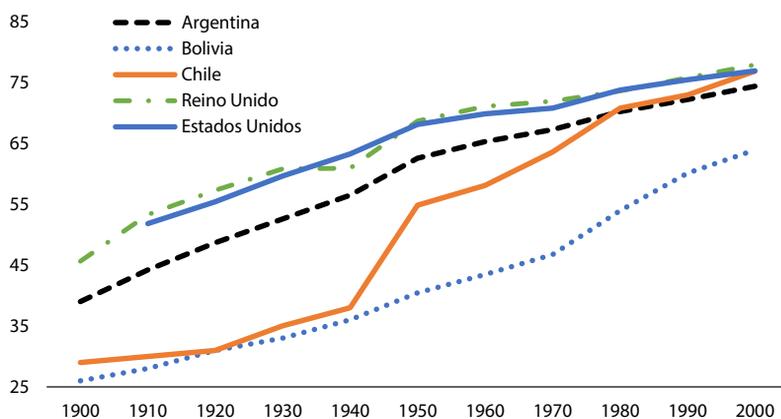
La esperanza de vida al nacer de los chilenos aumentó desde poco más de 30 años a principios del siglo XX hasta 75 años a mediados de la década de 1990 (Díaz-Bahamonde, Wagner y Lüders 2016), más que duplicándose, lo que probablemente constituye el mayor éxito en bienestar en la historia de Chile. Parafraseando a Deaton (2013), para tener una buena vida primero hay que estar vivos. Tan exitoso ha sido el caso de Chile que ha sido destacado por Deaton (2013) como un ejemplo de país de ingreso medio que disfruta una esperanza de vida similar a la de países desarrollados como Reino Unido o el mismo Estados Unidos. Sin lugar a dudas, ha existido un proceso de convergencia realmente notable en el caso chileno respecto de esta variable (Figura 1).

Como parte de este proceso, tanto la mortalidad general como la infantil cayeron en Chile de manera acelerada desde la década de 1930 y hasta fines de los noventa. Estos fenómenos son parte integral de la transición demográfica<sup>8</sup> y epidemiológica ocurrida en dicho país, y que ocurrió décadas antes en la mayor parte del mundo desarrollado. La caída en la mortalidad general en Chile ha atraído la atención de diversos autores.

---

<sup>8</sup> Por transición demográfica se entiende el cambio que hubo desde altas tasas de natalidad y mortalidad, a bajas tasas, primero de mortalidad y luego de natalidad (Chesnais 1986; Deaton 2013; Popkin 1993).

Figura 1. ESPERANZA DE VIDA AL NACER EN CHILE Y ALGUNOS PAÍSES SELECCIONADOS (AÑOS)



Fuente: Clio Infra. Disponible en: <https://clio-infra.eu/> [20 de julio 2021].

**Tabla 1.** TASA DE MORTALIDAD EN CHILE, 1910-2017 (DEFUNCIONES POR 1.000 HABITANTES), PROMEDIOS ANUALES POR DÉCADA

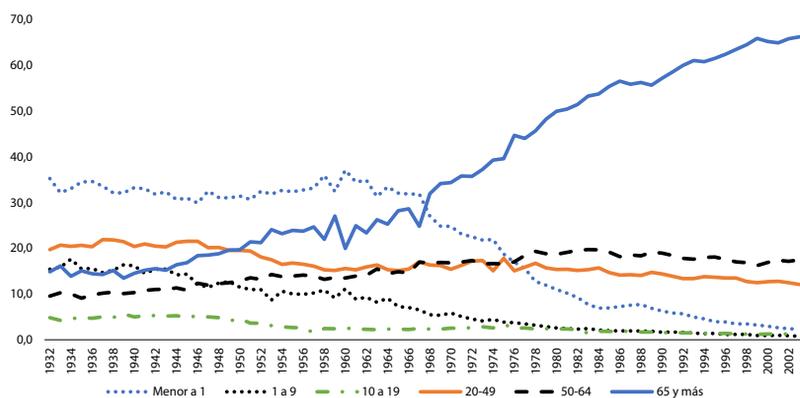
Período	Tasa de mortalidad			Variación inter-década para ambos sexos	Ratio hombres / mujeres
	Hombres	Mujeres	Ambos sexos		
1910-9	31,3	29,5	30,4		1,06
1920-9	28,7	27,1	27,9	-8,4%	1,06
1930-9	24,5	22,8	23,6	-15,3%	1,07
1940-9	19,3	17,6	18,5	-21,7%	1,10
1950-9	14,1	12,1	13,1	-29,3%	1,17
1960-9	11,9	9,7	10,8	-17,6%	1,22
1970-9	8,6	6,8	7,7	-28,7%	1,27
1980-9	6,8	5,3	6,1	-21,0%	1,28
1990-9	6,1	4,9	5,5	-9,9%	1,25
2000-9	5,8	4,8	5,3	-3,0%	1,20
2010-7	6,1	5,3	5,7	7,2%	1,15

Fuente: Llorca-Jaña et al. (2021).

Sin embargo, hasta la publicación de Llorca-Jaña et al. (2021), las publicaciones existentes se centraban en períodos relativamente acotados, sin entregar una visión de conjunto que abarcara la totalidad del siglo XX y las primeras décadas del XXI, abordando a lo sumo dos a tres décadas.<sup>9</sup> En cualquier caso, cabe destacar que la tasa de mortalidad general en Chile cayó sistemáticamente desde comienzos del siglo XX hasta principios de los años 2000 (Tabla 1), pasando desde un promedio anual para la década de 1910-1919 de 30,4 defunciones por mil habitantes hasta 5,3 en la primera década del siglo XXI.

Esta caída en la mortalidad general tiene una razón fundamental: la caída experimentada por la mortalidad infantil. La tasa de mortalidad infantil comenzó a declinar con fuerza desde mediados de la década de 1930 (cuando se registraban alrededor de 250 muertes de menores de un año por cada 1.000 nacidos), de manera acelerada e ininterrumpida, salvo por la segunda mitad de la década de 1950, cuando se estancó cerca de un lustro. En la actualidad se encuentra en torno a 7 defunciones por cada 1.000 nacidos/as, menos de un cuarto del promedio mundial, que alcanzó a 33 en el 2015, y menos de la mitad del promedio latinoamericano (17) ese mismo año, alcanzando en la actualidad el ratio más bajo dentro de Sudamérica (Llorca-Jaña et al. 2021).

Figura 2. PORCENTAJE DE DEFUNCIONES SEGÚN RANGOS ETARIOS, CHILE, 1932-2017



Fuente: Llorca-Jaña et al. (2021).

<sup>9</sup>Ver Llorca-Jaña et al. (2021) para una detallada lista de los principales trabajos sobre Chile.

La Figura 2 muestra la proporción de defunciones por grupos de edad para el período 1932-2017. De la misma se desprende que ha existido una transformación substancial en la composición de la mortalidad según edad de la persona fallecida. Hasta fines de la década de 1960, más de un 30% del total de defunciones en Chile correspondía a menores de un año. A partir de finales de la década de 1960 se produce una caída acelerada en la mortalidad infantil. En la última década, en promedio anual, solo un 1,7% de los fallecidos tienen menos de 1 año. Como contraparte, un 71% de las defunciones corresponde a mayores de 64 años. La participación de este último grupo etario ha ido creciendo sostenidamente, desde apenas 15% en la década de 1930, conforme aumenta su proporción en la estructura etaria de la población (Popkin 1993).

Las causas de la caída en la tasa de mortalidad general en Chile antes de 2010 serían las siguientes: adhesión irrestricta por parte de las autoridades sanitarias del país (y de buena parte de la población) a la teoría de los gérmenes en base a la nueva evidencia científica ya disponible; caída en enfermedades infecciosas como causa de muerte, principalmente gracias al uso generalizado de antibióticos, sulfamidas, vacunación masiva y otras mejoras en atención médica que se vieron favorecidas con la creación del Servicio Nacional de Salud en 1952 (y a la del Ministerio de Salud en 1924); caída importante en tasas de desnutrición y pobreza; expansión en provisión a hogares chilenos de servicios de electricidad, agua potable y alcantarillado; mejoras en educación e ingreso per cápita; y expansión de la cobertura de la atención médica (Llorca-Jaña et al. 2021).<sup>10</sup>

Respecto de la tasa de mortalidad infantil, a principios del siglo XX Chile tenía una de las más altas a nivel mundial. La abrupta caída de la misma se debió principalmente a los siguientes factores: campañas de vacunación masiva y mayor cobertura de servicios de salud; disminución de la desnutrición infantil; focalización del gasto en salud en grupos de menores ingresos y en particular en mujeres embarazadas e infantes; programas de entrega de alimentos a embarazadas, madres amamantando e infantes; caída en la fertilidad de forma tal que los ingresos

---

<sup>10</sup> Para un estudio reciente sobre la importancia de los servicios de alcantarillado y agua potable para reducir la mortalidad infantil, así como sobre el impacto de la provisión, conjunta, tanto de agua potable como de alcantarillado en la mortalidad infantil, ver Gallardo-Albarrán (2020).

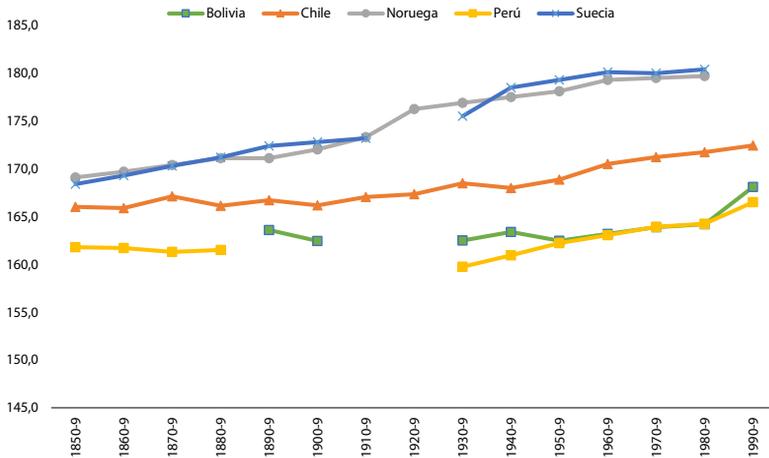
familiares se distribuyen en un número menor de hijos; uso creciente de refrigeradores y cocinas en hogares; mejor nutrición de la población en general; mejor educación de madres y padres, incluyendo en hábitos alimenticios; aumento de la urbanización y consiguiente aumento de acceso a mejores servicios de salud, agua potable y servicios de alcantarillado, una vez que estos ya habían sido implementado (cosa que no ocurrió en el siglo XIX y primeras décadas del XX); caída en muertes causadas por ciertas enfermedades infecciosas; progresos en el tratamiento de condiciones complejas en las etapas neonatal y obstétricas, especialmente desde los años noventa (Llorca-Jaña et al. 2021).

En resumen, comparado con aquellos países desarrollados para los cuales se aplicó en primera instancia la teoría de la evolución tecnofisiológica, Chile alcanzó niveles similares de esperanza de vida, mortalidad general y mortalidad infantil que el mundo desarrollado, pero con cierto rezago, en algunos casos de algunas décadas.

## 2. Estatura de la población adulta

En las últimas décadas, la estatura en adultos ha devenido en el indicador más importante de bienestar biológico de cualquier población (Deaton 2013; Fogel 2004), y para algunos períodos en prácticamente el único disponible (Floud et al. 2011), a pesar de algunas críticas aisladas al uso del mismo, sobre todo respecto de sesgos en el muestreo (e.g. Bodenhorn, Guinnane y Mroz 2017). A nivel individual, el factor genético resulta importante para explicar la estatura humana, no así para grandes poblaciones. La estatura adulta promedio de una población es un fiel reflejo de la salud y alimentación de la misma, principalmente durante la niñez. Aquellas poblaciones que disfrutaran mejor dieta, mejor albergue, mejor vestimenta, mejor educación y mejores condiciones sanitarias deberían ser, *ceteris paribus*, más altas que el resto (Steckel 1995, 2009; Komlos 1985; Baten y Komlos 1998; Baten y Blum 2014). Asimismo, la estatura adulta ha sido aceptada como un buen predictor de la probabilidad de morir en edad temprana o de desarrollar enfermedades crónicas de manera anticipada (Fogel 1993; Fogel y Helmchen 2008; Semba 2017). Finalmente, ha quedado establecido que existe una fuerte correlación positiva entre estatura y habilidades cognitivas (Floud et al. 2011), así como entre mayor igualdad en la distribución del ingreso y mayor estatura (Llorca-Jaña, Rivas et al. 2020).

**Figura 3.** ESTATURA PROMEDIO DE HOMBRES CHILENOS Y PAÍSES SELECCIONADOS (DE ENTRE 20 Y 55 AÑOS DE EDAD)



Fuente: Rivero-Cantillano y Llorca-Jaña (2021).

Es por ello que resulta de gran interés conocer la historia antropométrica de cualquier país, y de Chile en particular. Hasta hace cinco años, poco y nada sabíamos de cómo había evolucionado la estatura de adultos en Chile desde mediados del siglo XIX. Gracias a investigaciones recientes ahora sabemos cómo se ha desarrollado la misma, al menos para hombres adultos (Llorca-Jaña et al. 2019; Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo et al. 2020).<sup>11</sup> La Figura 3 muestra la estatura promedio de adultos chilenos por década de nacimiento, un procedimiento estándar en la literatura. Como puede apreciarse, durante la segunda mitad del siglo XIX hubo más bien estancamiento en la estatura. El aumento en las exportaciones y el producto per cápita de la segunda mitad del siglo XIX no se tradujo en un mejor bienestar biológico para la mayor parte de la población en Chile. Esto se habría debido a los siguientes factores: aumento de la urbanización, que mantuvo a millones de personas viviendo bajo condiciones de salud y salubridad deplorables (antes de que se introdujeran mejoras en provisión de alcantarillado y agua potable); aumento en la desigualdad del ingreso; y un deterioro de la situación epidemiológica (i.e. aumento en la recurrencia

<sup>11</sup> No tenemos información sobre la evolución de la estatura adulta femenina, pero en general las tendencias de muy largo plazo son similares entre hombres y mujeres (Baten y Blum 2014; Baten y Murray, 2000), a pesar de algunas diferencias que se han observado, sobre todo en períodos de agudas crisis económicas, cuando la estatura de los hombres sufriría más que la de las mujeres (Cámara 2015).

y gravedad de epidemias, en particular de tuberculosis, viruela, cólera, influenza, tífus y sarampión).

El siglo XX trajo una historia diferente, sobre todo la segunda mitad del mismo. Los chilenos crecieron unos 5-6 cm durante dicho período, el crecimiento más alto en la historia nacional, alcanzando su máxima estatura desde que hay registros (i.e. desde mediados del siglo XVIII; Llorca-Jaña et al. 2018). Lamentablemente, no es posible asignar una sola causa a las variaciones en el crecimiento promedio de la estatura en el largo plazo, ni siquiera sobre qué peso tiene cada determinante de la estatura (Floud et al. 2011). No obstante lo anterior, para el caso chileno se cree que los siguientes factores explican buena parte de este crecimiento en las últimas décadas, cuya temporalidad coincide de buena manera con la caída en la mortalidad que mostramos en la sección precedente: aumento de consumo per cápita de lácteos y carnes; implementación exitosa de políticas públicas para promover mejores hábitos de alimentación e higiene; aumento en la cobertura y calidad de servicios de salud (incluyendo vacunación, uso de sulfamidas y antibióticos); centralización y aumento de los gastos de salud per cápita; expansión de servicios de agua potable y alcantarillado; caída en la mortalidad infantil; aumento en la esperanza de vida, y mejor educación (Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo et al. 2020).

Finalmente, aun cuando los chilenos han alcanzado recientemente su máxima estatura histórica, justo es mencionar que es exactamente durante la segunda mitad del siglo XX cuando la estatura promedio mundial experimentó su máximo crecimiento y que Chile, respecto de los líderes mundiales, creció bastante menos. Por ejemplo, la estatura promedio de los chilenos aumentó en 5-6 cm, pero la de los noruegos y suecos lo hizo en 10-11 cm, al igual que lo hicieron los holandeses y otros países desarrollados (Rivero-Cantillano y Llorca-Jaña 2021; Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo et al. 2020). Vale decir, hubo crecimiento en la altura, pero con divergencia. No obstante, la divergencia en PIB per cápita fue aún mayor (Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo et al. 2020), algo que no es exclusivo de Chile, sino propio del resto de la región.

En resumen, respecto de la relación entre estatura y evolución tecnofisiológica, se cumple para Chile que hubo un aumento de la estatura, con una temporalidad similar al aumento de la esperanza de vida, pero en lugar de converger a los valores de los líderes mundiales en esta materia (como lo hizo la esperanza de vida), Chile experimentó más bien divergencia en este parámetro.

### 3. Consumo per cápita de algunos alimentos

Aun cuando la ciencia de la nutrición es relativamente nueva, existe acuerdo respecto del hecho de que el estado nutricional de un individuo, en particular en sus años formativos, afecta cada órgano del cuerpo humano, incluido el cerebro (Fogel 2004). Es por esto que el estado nutricional de una población ha sido considerado crecientemente como un importante indicador de niveles de vida (Floud et al. 2011; Costa 2015). Por estado nutricional se entiende la energía que ha sido usada para el crecimiento del cuerpo, una vez que las demandas para el mantenimiento del mismo han sido satisfechas, así como las necesarias para combatir enfermedades, jugar o trabajar (Floud et al. 2011).

Dentro de esta lógica, junto a las transiciones demográfica y epidemiológica,<sup>12</sup> que en buena medida explican la caída en la mortalidad que ya mostramos para Chile, hubo también una transición nutricional en aquellos países que experimentaron la evolución tecnofisiológica. La transición nutricional (TN) es un fenómeno multidimensional caracterizado por la abundancia de alimentos, tanto en cantidad como en variedad. La dieta de aquellos países que la experimentaron pasó de ser monótona y de estar dominada por unos pocos vegetales (cereales y tubérculos) a ser muy variada, con alta presencia de carnes y lácteos, azúcar, frutas y verduras, erradicando así la desnutrición (Fogel 2004).<sup>13</sup> Adicionalmente, estos países han experimentado una baja en la ingesta de carbohidratos (papas y trigo principalmente), y una caída aún mayor en el consumo de legumbres. Una consecuencia de estos cambios es que el consumo promedio de calorías ha aumentado de manera importante, hasta alcanzar 3.000-3.500 calorías diarias por adulto (Smil 2000; Popkin 1993, 2008; Poleman y Thomas 1995; Caballero y Popkin 2008; Semba

---

<sup>12</sup> Transición epidemiológica (TE) se refiere a la caída de enfermedades infecciosas (principalmente debido a mala alimentación) como causa de muerte, dando paso a un aumento en enfermedades crónicas como causas de deceso. De este modo, la morbilidad, en lugar de la alta mortalidad (sobre todo infantil), pasa a ser el tema central de salud pública (Omran 2005; Frenk et al. 1991; Deaton 2013; Popkin 1993). En América Latina, la TE habría comenzado en la década de 1930, aunque solo en los años setenta Chile alcanzó una etapa alta de este proceso (Rivero-Cantillano y Llorca-Jaña 2021).

<sup>13</sup> En los últimos años se ha observado un nuevo cambio en la dieta de los países desarrollados, reduciéndose en algo el consumo de azúcares y carnes, gatillado por un cambio de comportamiento debido a una mayor conciencia del efecto nocivo del exceso de azúcares y carnes (grasas animales en particular).

2017). Por ejemplo, en el corto período que va entre 1965 y 1989, la disponibilidad de energía dietética aumentó en 400 calorías per cápita a nivel mundial (Fogel 2004).

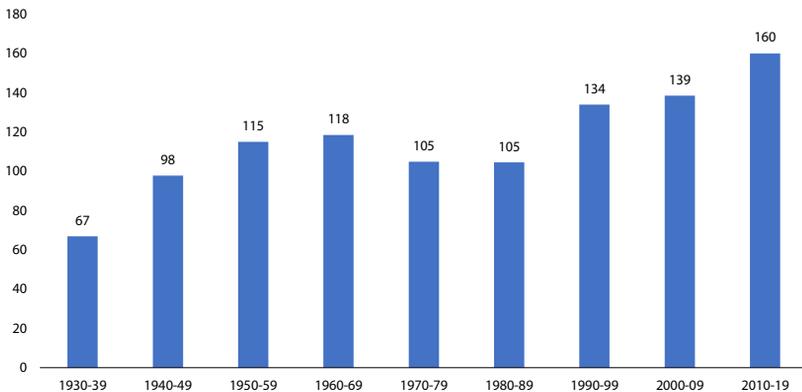
Se cree que la transición nutricional (TN) ocurrida en el mundo desarrollado se explica principalmente producto de los siguientes cambios: aumento en ingreso per cápita; aumento en la productividad del sector agrícola; mejoras en transporte; aumento de la urbanización (en un mundo que ya estaba preparado para ello); incorporación creciente de la mujer al mercado laboral; importancia creciente del consumo de alimentos procesados; expansión de medios de comunicación masiva y mejoras en comunicaciones en general; y mejoras en los medios para preservar la comida (Popkin 1993, 2008; Grigg 1995; Caballero y Popkin 2008; Semba 2017). Sin embargo, no todos los países han experimentado su TN al mismo ritmo, por lo que un análisis caso a caso es siempre recomendable (Smil 2000; Popkin 1993).

Los dramáticos cambios en la dieta en aquellos países que experimentaron la TN han provocado un aumento en la estatura (Popkin 1993, 2008; Fogel 2004; Steckel 1995; Baten y Blum 2014). Todo esto ha llevado a un creciente interés por conocer cómo ha evolucionado la dieta promedio de los países y el impacto de cambios en la misma, en particular respecto del consumo de carnes y lácteos. Los datos antropométricos disponibles para Chile, mostrados en este artículo, así como los datos de consumo per cápita de carnes y lácteos en las primeras décadas del siglo XX, sugieren con fuerza que buena parte de la población chilena sufría de desnutrición crónica antes de la década de 1930 (Llorca-Jaña, Navarrete-Montalvo et al. 2020), consumiendo una dieta basada principalmente en derivados de la harina de trigo, lo que probablemente explica buena parte de los altos niveles de mortalidad infantil que mostramos en la Figura 2, así como el estancamiento en la estatura antes de la década de 1940. No tenemos estimaciones precisas para Chile respecto del consumo promedio de calorías en el largo plazo, pero en el caso europeo se cree que las mejoras en la dieta produjeron una caída de entre 25% y 40% en la mortalidad infantil, y en el caso particular de Gran Bretaña, un aumento del producto de 30% (Floud et al. 2011).

Lo que sí sabemos para Chile es que la TN ocurrió en un lapso más bien corto (Llorca-Jaña, Nazer et al. 2020), siendo un fenómeno propio de aquellos países de ingreso medio, que habitualmente la experimen-

taron de manera rezagada (Smil 2000; Poleman y Thomas 1995; Popkin 1993). En efecto, en Chile se produjo un aumento espectacular en el consumo de carnes y lácteos en un período de tres décadas, principalmente a partir de los años noventa, mientras que el consumo de lácteos ya había aumentado en primera instancia durante el período de la Industrialización Dirigida por el Estado (IDE) (Llorca-Jaña, Nazer et al. 2020). En efecto, las figuras 4 y 5 muestran el consumo per cápita promedio por año de estos dos productos. Para el caso de los lácteos, hubo un aumento importante entre las décadas de 1930 y 1960 (aunque dicho nivel seguía siendo inadecuado según recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO), y luego desde los años noventa. En el caso de las carnes (incluye pollos, pavos, cerdos, vacunos y ovinos), hubo estancamiento entre las décadas de 1930 y 1980, pero un aumento súbito y continuo desde los años noventa.

**Figura 4.** CONSUMO PER CÁPITA DE PRODUCTOS LÁCTEOS (EQUIVALENTE EN LITROS DE LECHE), PROMEDIOS ANUALES PARA CHILE

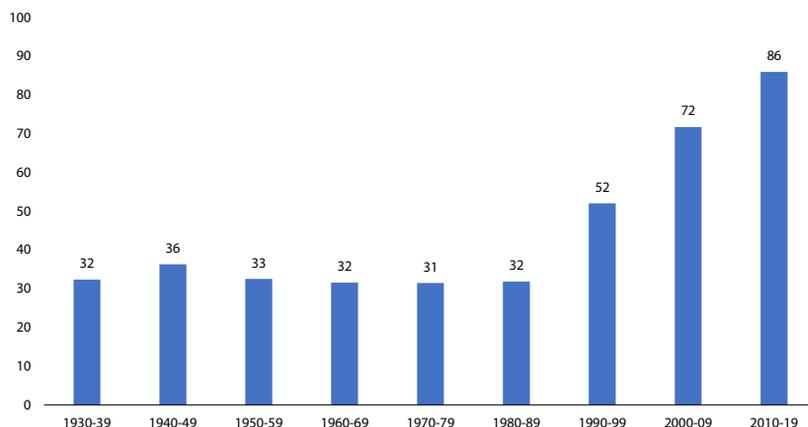


Fuente: Llorca-Jaña, Nazer et al. 2020.

Queda claro que previo a 1930 los chilenos tenían una dieta pobre en calcio y proteína animal, incluso antes de 1990 para las carnes. Hoy, sin embargo, los chilenos disfrutan de una dieta alta en lácteos y carnes. Este cambio súbito en la dieta se debió a un aumento del ingreso medio; a la adopción de tecnologías propias de la revolución internacional en agronegocios; a políticas públicas de fomento a la producción en algunos períodos; a una estabilidad macroeconómica; a cambios en los hábi-

tos de consumo; a la liberalización comercial ocurrida desde los años noventa; a subsidios de consumo; a entregas estatales de estos productos; y a la caída en el precio de alimentos con alta elasticidad de demanda, sobre todo en el precio de carnes de pollo y cerdo (Llorca-Jaña, Nazer et al. 2020).

Figura 5. CONSUMO PER CÁPITA DE CARNES (KILOS), PROMEDIOS ANUALES PARA CHILE



Fuente: Llorca-Jaña, Nazer et al. 2020.

En resumen, para ambos tipos de productos, tanto lácteos como carnes, Chile disfruta hoy de niveles de consumo per cápita comparables a los de cualquier país desarrollado. Vale decir, el país experimentó convergencia plena en esta variable. Sin embargo, este es un logro relativamente reciente y podría no haberse traducido en mejor cognición de la fuerza laboral. Finalmente, los altos niveles de obesidad que comienza a exhibir el país dan cuenta de un nuevo problema: la obesidad rampante en algunos sectores de la sociedad (Solimano y Mazzei 2007; Medina y Kaempffer 2007; Azar et al. 2015; Celis-Morales et al. 2017; Mönckeberg y Muzzo 2015), normalmente asociada a diabetes, hipertensión, enfermedades coronarias, asma, entre otras enfermedades. Tenemos certeza de que la obesidad sin dudas afecta negativamente a la productividad laboral, y aunque no hay estudios cuantitativos disponibles para Chile sobre esta relación en particular, es un elemento que debería ser considerado en investigaciones futuras.

#### 4. Productividad del trabajo<sup>14</sup>

Ya hemos mencionado que el estado nutricional de la población tiene un impacto directo sobre la productividad laboral, aunque conocida es la dificultad para estimar cuantitativamente dicha relación (Floud et al. 2011). Dicho lo anterior, existe consenso respecto de que la capacidad física del trabajo se determina en buena medida por la historia nutricional de una persona, al igual que sus habilidades cognitivas (Dasgupta 1997). En este sentido, se cree que a medida que mejora el estado nutricional de una población, y por tanto aumenta su estatura, envergadura física y mejora su cognición, también lo hace la productividad laboral. Fogel (1994) estimó que la mitad del crecimiento económico de Gran Bretaña desde el siglo XVIII se explica por el esfuerzo combinado del aumento de la energía disponible para el trabajo proveniente de la dieta y del incremento de la eficiencia humana. Esto, a su vez, llevó a aumentos en los salarios reales, *ceteris paribus* (Floud et al. 2011). A nivel microeconómico, se ha observado incluso que, en promedio, hay una alta correlación entre estatura y salarios en varias economías desarrolladas (Floud et al. 2011; Hübler 2009).

Para el caso particular de Chile, hemos constatado que las mejoras en la estatura promedio de la población se produjeron en particular en la segunda mitad del siglo XX. A su vez, las mejoras más notorias en la dieta tuvieron lugar un poco después, en el último cuarto del siglo XX, aunque hubo mejoras anteriores en el caso de los lácteos. Ambos desarrollos, junto al hecho también constatado de caídas en la mortalidad y aumentos en la esperanza de vida, nos deberían llevar a concluir que, en base a la teoría de la evolución tecnofisiológica, algo similar debería haber ocurrido con la productividad del trabajo en Chile. Vale decir, la productividad laboral debería haber aumentado, en particular durante la segunda mitad del siglo XX.

En efecto, en términos absolutos, la productividad laboral creció con fuerza entre inicios de la década de 1950 e inicios de los años setenta,<sup>15</sup> y

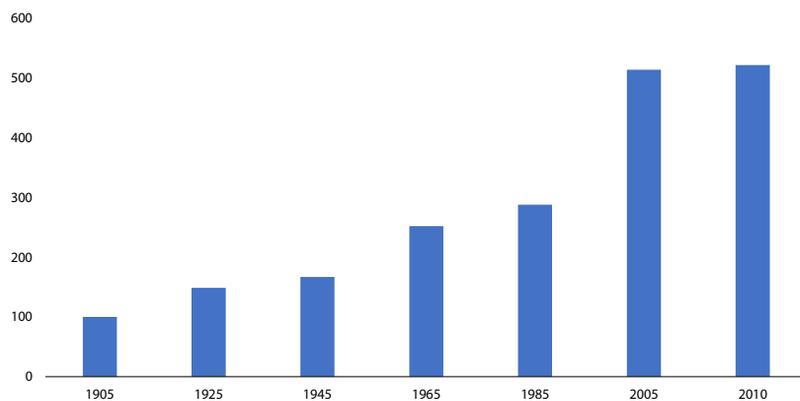
---

<sup>14</sup> Normalmente se mide en PIB por trabajador o en producto por hora trabajada. La diferencia de la misma entre países es usualmente explicada en términos de diferencias en capital físico, capital humano, productividad, instituciones y políticas de gobierno (Hall y Jones 1999; Bértola y Ocampo 2012).

<sup>15</sup> Esto se trató de un fenómeno generalizado en América Latina: fue en este período cuando la productividad laboral aumentó de manera más significativa en América Latina (Bértola y Ocampo 2012).

luego nuevamente entre mediados de los ochenta y mediados de la década del 2000, para luego estancarse (Palma 2021; Díaz, Wagner y Lüders 2016). En esta línea, y entregando una serie de datos de más larga duración, Díaz-Bahamonde y Wagner (2019) aportan datos de PIB por trabajador cada 20 años para el caso chileno. Para el siglo XX, los datos muestran que hay un crecimiento sostenido de este ratio, y que el período de mayor crecimiento real del PIB por trabajador es 1985-2005 (78% respecto de los veinte años precedentes), seguido por el período 1945-1965 (51%). Vale decir, la productividad laboral aumentó en Chile durante el siglo XX, y sobre todo en la segunda mitad del mismo (Figura 6), lo que estaría en línea con la teoría de la evolución tecnofisiológica. Cifras comparables, esta vez de PIB por hora trabajada, también muestran que la productividad del trabajo aumentó en Chile en 1913-1929 (2,3% anual), 1938-1950 (2% anual), 1950-1973 (3% anual), 1973-1980 (1% anual) y 1989-1994 (3,2% anual), decreciendo únicamente durante la década perdida de 1980 y poco después de la Gran Depresión, entre 1930 y 1937 (Hofman 2000).

**Figura 6.** PIB REAL POR TRABAJADOR EN CHILE (1905=100)



Fuente: Díaz-Bahamonde y Wagner (2019).

Sin embargo, de acuerdo a cifras recientes de José Gabriel Palma (2021), la productividad laboral de Chile hoy, en relación a la productividad laboral de EE.UU. (y de otras economías líderes a nivel mundial), es la misma que hace medio siglo (alrededor de 45%). En términos relativos, la productividad laboral chilena no habría mejorado mayormente, lo que es

consistente con el crecimiento con divergencia que hemos constatado en la estatura de adultos de Chile respecto de los líderes mundiales en esta variable. Hofman (2000), con datos de productividad laboral basados en producto por hora, muestra una historia bastante parecida: en relación a Estados Unidos, la productividad laboral de los trabajadores chilenos entre 1950 y 1994 nunca alcanzó los niveles existentes anteriores a 1950 (en esta misma línea argumentativa, ver también Vergara 2005).

Los chilenos disfrutan hoy en día de una dieta comparable a la de países desarrollados, con una ingesta de productos lácteos y de carnes que se ubica por vez primera en los niveles recomendados por la FAO. No obstante, esto no se ha traducido en convergencia en productividad laboral. El proceso de creación, absorción y transmisión del conocimiento presenta muchas debilidades en el caso chileno (Vergara 2005; Katz 2006), al igual que en el resto de América Latina, región que se ha rezagado respecto de la frontera tecnológica mundial (Bértola y Ocampo 2012). Carencias educacionales del grueso de la población, bajos niveles de inversión por trabajador, falta de políticas públicas relacionadas con la adopción de nueva tecnología e innovación tecnológica, y bajos niveles de gasto en investigación y desarrollo, dificultan nuevos aumentos más acelerados en la productividad laboral de Chile (Palma 2021; De Gregorio 2004; Vergara 2005; Beyer y Vergara 2002; Katz 2006). De alguna manera, este hecho estaría truncando un ahondamiento del proceso de la evolución tecnofisiológica: la segunda iteración de la sinergia entre cambios tecnológicos y mejoras en la fisiología humana no se estaría alcanzando plenamente. En efecto, la productividad laboral ha aumentado en particular en el sector minero (y agrícola), no así en otros sectores como manufactura, servicios y construcción (Palma 2021). Al respecto, cabe mencionar que una mayor productividad en el sector minero de países latinoamericanos ha sido evidenciada en estudios generales anteriores como los de Bértola y Ocampo (2012).

## **5. Análisis empírico de la productividad laboral en Chile**

En esta sección se analiza cómo la productividad laboral se relaciona con los posibles determinantes que mencionamos en las secciones precedentes. Dados el carácter longitudinal de los datos, así como otras

posibles variables codeterminantes o la causalidad reversa, el presente análisis es exploratorio y solo expresa correlaciones entre estas variables. No pretendemos establecer causalidad entre los determinantes y la productividad laboral, sino observar cómo la variación en algunos de estos factores predice la productividad observada.

Para mitigar posibles observaciones sobre la causalidad reversa, en primer lugar el análisis empírico considera movimientos contemporáneos entre las variables de interés y la productividad, para luego pasar a analizar retardos de los posibles determinantes que preceden en distintos años a la productividad laboral. En el desarrollo de este análisis se estiman modelos del tipo:<sup>16</sup>

*productividad*

$$= \beta_0 + \beta_1 \text{capital} + \beta_2 \text{escolaridad}_t + \beta_3 \text{mortalidad}_t + \beta_4 \text{carne}_t + \beta_5 \text{estatura}_t + \varepsilon_t, \quad (1)$$

donde la variable de interés en el momento  $t$ , depende de otras variables en el momento  $t$ . Es de notar que, dada la alta correlación entre la mortalidad general y la mortalidad infantil (0,99), se optó por incluir únicamente la tasa de mortalidad infantil (TMI). Una situación similar ocurre con la correlación entre el consumo de carne y el consumo de lácteos (0,77), por lo que solo se incluye el consumo de carne.

Dado que las variables a incluir son series temporales, se procede a realizar un análisis de estacionariedad de las mismas para verificar la presencia o no de tendencias. La Tabla A1 en el Anexo presenta los resultados de la prueba Dickey Fuller, de la cual se concluye que para las variables capital, escolaridad, mortalidad y carne no se rechaza la hipótesis nula de ausencia de estacionariedad, mientras que la variable productividad presenta resultados mixtos. Solo en la variable estatura se rechaza la hipótesis nula de ausencia de estacionariedad. Por ende, para las variables productividad, capital, escolaridad, mortalidad y carne se procede a tomar primeras diferencias. Un nuevo test de Dickey Fuller rechaza la hipótesis nula de ausencia de estacionariedad en la serie temporal.

<sup>16</sup> Como productividad laboral se considera PIB por trabajador (Díaz, Wagner y Lüders 2016). Como capital, el stock de capital por trabajador (Díaz, Wagner y Lüders 2016). La escolaridad media también proviene de Díaz, Wagner y Lüders (2016). El resto de las series (estatura, mortalidad, consumo de carne y lácteos) proviene de las mismas fuentes mencionadas en los gráficos de las secciones precedentes.

Con las variables en primeras diferencias se pasa a estimar un modelo del tipo

$$\begin{aligned} \Delta \text{productividad}_t &= \beta_0 + \beta_1 \Delta \text{capital}_t + \beta_2 \Delta \text{escolaridad}_t + \beta_3 \Delta \text{mortalidad}_t + \beta_4 \Delta \text{carne}_t \\ &+ \beta_5 \text{estatura}_t + \varepsilon_t, \quad (2) \end{aligned}$$

donde el símbolo  $\Delta$  identifica la primera diferencia de la variable. Siguiendo el criterio de información de Bayes (BIC) y de Akaike (AIC), se procede a analizar distintos modelos, en los cuales se incluyen el primer retardo de la variable dependiente, así como el primer retardo de las variables independientes. Este análisis se repite incluyendo progresivamente el segundo, tercer y cuarto retardo de cada variable. Luego, según los criterios BIC y AIC se eligen aquellos modelos con el número de rezagos óptimo. En nuestro caso se procede a estimar un modelo sin rezagos, el modelo (2), un segundo modelo que solo incluye un rezago de la variable dependiente; y un tercer modelo que incluye un rezago para cada variable independiente.

La Tabla 2 presenta los resultados para los tres modelos descritos. Se realizan dos estimaciones de cada modelo; en las columnas (1)-(3) se estiman las especificaciones mencionadas arriba, mientras que las columnas (4)-(6) incluyen la estimación de efectos fijos para cada década.

Al comparar las estimaciones de las columnas (1) a (6) vemos que el R cuadrado (ajustado) más alto corresponde al modelo (4). En general, los modelos explican relativamente poco los cambios en la productividad laboral. Es también importante notar que los coeficientes estimados permanecen bastante estables a medida que cambia la especificación. La variación en el consumo de carne presenta un coeficiente positivo y estadísticamente significativo. Aumentos en el consumo de carne (y lácteos) estarían relacionados a aumentos en la productividad laboral. La escolaridad presenta resultados mixtos. En la columna (6) notamos que cambios en la escolaridad están asociados a cambios negativos en la productividad. A pesar de que los demás determinantes presentan coeficientes que no son estadísticamente significativos, notamos que el signo es el esperado; aumentos en el stock de capital (uno o dos años antes), aumentos en la estatura y reducciones en la mortalidad infantil estarían relacionados con incrementos en la productividad. Interpretamos los resultados mencionados como correlaciones; la característica de los datos dificulta realizar interpretaciones más allá de las mencionadas.

Tabla 2. ESTIMACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variable independiente:	Δ Productividad					
Rezago Δ Productividad		-0,013			-0,038	
		-0,147			-0,141	
Δ Capital	0,133	0,140	0,115	-0,270	-0,251	-0,228
	-0,108	-0,108	-0,368	-0,293	-0,302	-0,425
Rezago Δ Capital			0,032			-0,097
			-0,386			-0,368
Δ Escolaridad media	-195,725	-201,395	-198,547	-464,881	-481,878	-541,705*
	-375,635	-388,800	-390,075	-306,656	-323,058	-315,025
Rezago Δ Escolaridad			-58,214			-547,732**
			-264,426			-252,784
Δ TMI	-2,547	-2,582	-0,81	-2,179	-2,269	-0,294
	-3,341	-3,302	-3,692	-3,259	-3,212	-4,065
Rezago Δ TMI			5,433			5,071
			-4,488			-4,873
Δ Carne	27,947*	28,151	28,134*	25,025*	25,521	20,905
	-16,314	-17,499	-15,806	-14,677	-15,549	-12,498
Rezago Δ Carne			-5,131			-10,876
			-12,417			-13,128
Δ Estatura	17,998	18,127	32,616	47,913	49,665	46,339
	-24,438	-24,478	-60,167	-47,408	-48,01	-63,991
Rezago Δ Estatura			-18,841			42,089
			-63,214			-80,597
Constante	-2.997,549	-3.018,847	-2.244,980	-8.013,563	-8.113,958	-14.742,873
	-4.143,631	-4.150,136	-4.924,809	-7.966,081	-8.301,067	-10.875,240
Efecto fijo por década	no	no	no	sí	sí	sí
Observaciones	64	64	64	64	64	64
R-cuadrado ajustado	0,107	0,092	0,055	0,132	0,116	0,110

Fuente: Figuras 1 a 6 y Tabla 1.

Errores estándar robustos en paréntesis.

\*\*\* p&lt;0.01, \*\* p&lt;0.05, \* p&lt;0.1

## 6. Conclusiones

Durante los últimos 120 años, Chile ha experimentado una notable mejoría en dos indicadores fundamentales de desarrollo económico y de condiciones y niveles de salud: mortalidad general y mortalidad infantil, lo que se ha traducido en una de las mayores esperanzas de vida de la región. A su vez, o como parte de este proceso, tanto la dieta como la estatura de los chilenos han mejorado de manera importante, en particular durante la segunda mitad del siglo XX. Asimismo, la productividad laboral aumentó en términos absolutos, no así en términos relativos, al menos si comparamos con economías líderes como la de EE.UU.

De este modo, en el caso chileno la teoría de la evolución tecnofisiológica se cumpliría, pero solo a medias. La segunda iteración del proceso, la que hace referencia a aumentos adicionales de la productividad laboral, no se estaría produciendo a la velocidad esperada. Nuestro análisis empírico muestra una débil relación (no estadísticamente significativa) entre productividad y estatura. Asimismo, aun cuando la estatura de la población chilena ha aumentado en el último medio siglo, no lo ha hecho en igual magnitud en cuanto al crecimiento experimentado por países desarrollados. Y, de hecho, esto podría explicar, al menos parcialmente, por qué la productividad laboral de los chilenos ha permanecido estancada en relación a la productividad laboral de economías líderes. Una explicación adicional al estancamiento en el crecimiento de la productividad laboral podría estar radicada en las posibilidades educacionales del grueso de la población y en la desigualdad en el acceso al sistema educativo. Frankema (2009) ha argumentado que la pobre calidad de la educación de los países de América Latina es una de las principales razones detrás del pobre desempeño económico experimentado en la región durante las últimas décadas. Nuestro análisis empírico no muestra evidencia de lo contrario. Buena educación para todos y buen entrenamiento en el trabajo deberían aumentar aún más la productividad laboral, *ceteris paribus*, en particular considerando que la dieta promedio de los chilenos ha mejorado sustancialmente. Sin embargo, un pobre y desigual acceso a la educación solo exacerbará o dificultará mitigar desventajas iniciales, ralentizando el proceso de evolución tecnofisiológica (Floud et al. 2011; Frankema 2009). En efecto, nuestro análisis empírico muestra que la relación entre productividad laboral y escolaridad pre-

senta resultados mixtos y los coeficientes no son estadísticamente significativos. Asimismo, la rigidez del mercado laboral, los inadecuados canales de financiamiento de las pequeñas empresas y la falta de políticas públicas relacionadas con la adopción e innovación tecnológica también podrían estar atentando contra mejoras en la productividad de la fuerza laboral (Katz 2006).

Dicho de otra forma, Chile no estaría alcanzando el potencial de productividad de su fuerza laboral, dados su esperanza de vida, mortalidad, estatura y, en menor medida, su dieta promedio: el potencial cognitivo de esta fuerza laboral no se estaría desarrollando del todo. Finalmente, existe espacio para mejorar la cobertura y calidad de los servicios de salud del grueso de la población, y en particular para mejorar la igualdad en el acceso a la salud. En efecto, la tasa de mortalidad infantil de Chile es el doble de los países líderes en este indicador a nivel mundial (Llorca-Jaña et al. 2021). El estancamiento de la misma se debería a la desigualdad en salud que aún persiste en el país, sobre todo a nivel intrarregional (Jiménez de la Jara y Romero 2007; Hertel-Fernández, Giusti y Sotelo 2007; Brieba 2018). La evolución tecnofisiológica se habría truncado, de alguna manera, producto de la desigualdad reinante tanto en salud como en educación.

Respecto de futuras investigaciones, como bien señaló Fogel (2004), existe consenso respecto de cuáles son las principales causas detrás de la caída tan dramática de la mortalidad (y, por tanto, del aumento en la esperanza de vida). Sin embargo, existe bastante menos acuerdo en cuanto al peso relativo de cada una de ellas a lo largo del tiempo. El llamado es a realizar nuevas investigaciones para el caso chileno para poder contribuir a este debate internacional.

## Bibliografía

- Álvarez, R. y Fuentes, R. 2003. Reforma comercial y productividad en Chile: Una mirada 15 años después. *El Trimestre Económico* 70(277)(1), 21-41. DOI: 10.2307/20856768.
- Aravena, C. y Fuentes, J.A. 2013. El desempeño mediocre de la productividad laboral en América Latina: una interpretación neoclásica (31-60). En UN, Cepal, *Inestabilidad y desigualdad: La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Azar, A., Franetovic, G., Martínez, M. y Santos, H. 2015. Determinantes individuales, sociales y ambientales del sobrepeso y la obesidad adolescente en Chile. *Revista Médica de Chile* 143(5), 598-605. DOI: 10.4067/S0034-98872015000500007.

- Baten, J. y Blum, M. 2014. Why Are You Tall while Others are Short?: Agricultural Production and other Proximate Determinants of Global Heights. *European Review of Economic History* 18(2), 144-165. DOI: 10.1093/ereh/heu003.
- Baten, J. y Komlos, J. 1998. Height and the Standard of Living. *The Journal of Economic History* 58(3), 866-870. DOI:10.1017/S0022050700021239.
- Baten, J. y Murray, J.E. 2000. Heights of Men and Women in 19th-Century Bavaria: Economic, Nutritional, and Disease Influences. *Explorations in Economic History* 37(4), 351-369.
- Bértola, L. y Ocampo, J.A. 2012. *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Beyer, H. y Vergara, R. 2002. Productivity and Economic Growth: The Case of Chile (309-341). En Loayza, N. y Soto, R. (eds.), *Economic Growth: Sources, Trends and Cycles*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Blum, M., Ducoing, C. y McLaughlin, E. 2017. A Sustainable Century? Genuine Savings in Developing and Developed Countries, 1900-2000 (89-113). En Hamilton, K. y Hepburn, C. (eds.), *National Wealth What Is Missing, Why It Matters*. Oxford: Oxford University Press.
- Bodenhorn, H., Guinnane, T. y Mroz, T. 2017. Sample-Selection Biases and the Industrialization Puzzle. *Journal of Economic History* 77(1), 171-207.
- Brenes, G., Rojas, X.F. y Rosero-Bixby, L. 2006. Uso del estimador intrínseco y medidas antropométricas para explorar efectos de cohorte en la mortalidad y morbilidad por diabetes mellitus. Trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP. Guadalajara, Jalisco, México, 3-5 de septiembre.
- Briebea, D. 2018. State Capacity and Health Outcomes: Comparing Argentina's and Chile's Reduction of Infant and Maternal Mortality, 1960-2013. *World Development* 101, 37-53. DOI: 10.1016/j.worlddev.2017.08.011.
- Caballero, B. y Popkin, B.M. 2008. Introduction (1-6). En Caballero, B. y Popkin, B.M. (eds.), *The Nutrition Transition: Diet and Disease in the Developing World*. Cambridge, MA: Academic Press.
- Cámara, A.D. 2015. A Biosocial Approach to Living Conditions: Inter-Generational Changes of Stature Dimorphism in 20th-Century Spain. *Annals of Human Biology* 42, 167-177.
- Celis-Morales, C., Leiva, A., Martínez, M., Durán, E., Labraña, A., Petermann, F., Garrido-Mendez, A. y Díaz, X. 2017. Aumento del índice de masa corporal durante las últimas cuatro décadas en la población chilena: de la desnutrición a la obesidad. *Revista Médica de Chile* 145(10), 1363-1364. DOI: 10.4067/s0034-98872017000801047.
- Chesnais, J.C. 1986. La transition démographique. Etapes, formes, implications économiques. *Population* 41(6), 1059-1070. DOI: 10.2307/1532931.
- Costa, D. 2015. Health and the Economy in the United States, from 1750 to the Present. *Journal of Economic Literature* 53(3), 503-570. DOI:10.1257/jel.53.3.503.
- Dasgupta, P. 1997. Nutritional Status, the Capacity for Work, and Poverty Traps. *Journal of Econometrics* 77(1), 5-37. DOI: 10.1016/S0304-4076(96)01804-0.
- De Gregorio, J. 2004. Economic Growth in Chile: Evidence, Sources and Prospects. Working Papers Central Bank of Chile 298. Central Bank of Chile.
- Deaton, A. 2013. *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton: Princeton University Press.

- Deaton, A. 2020. Beyond GDP. *Survey of Current Business*. Forthcoming. Disponible en: <https://scholar.princeton.edu/deaton/publications/beyond-gdp> [24 de abril 2022].
- Díaz-Bahamonde, J., Wagner, G. y Lüders R. 2016. *Chile 1810-2010. La República en cifras*. Santiago: Ediciones UC.
- Díaz-Bahamonde, J. y Wagner, G. 2019. Productivity and Growth in Perspective: Chile, 1833-2010. *Review of Income and Wealth* 66(4), 997-1030. DOI: <https://doi.org/10.1111/roiw.12457>.
- Floud, R., Fogel, R., Harris, B. y Hong, S.C. 2011. *The Changing Body: Health, Nutrition, and Human Development in the Western World since 1700*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fogel, R.W. 1991. The Conquest of High Mortality and Hunger in Europe and America: Timing and Mechanisms (33-71). En Higgonet, P., Landes, S. y Rovovsky, H. (eds.), *Favorites of Fortune: Technology, Growth, and Economic Development since the Industrial Revolution*. Cambridge, MA, London: Harvard University Press.
- Fogel, R.W. 1993. New Sources and New Techniques for the Study Secular Trends in Nutritional Status, Health, Mortality, and the Process Aging. *Historical Methods* 26(1), 5-43. DOI: 10.3386/h0026.
- Fogel, R.W. 1994. Economic Growth, Population Theory, and Physiology: The Bearing of Long-Term Processes on the Making of Economic Policy. *American Economic Review* 84(3), 369-395.
- Fogel, R.W. 2004. *The Escape from Hunger and Premature Death, 1700-2100*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fogel, R.W. y Costa, D.L. 1997. A Theory of Technophysio Evolution, with some Implications for Forecasting Population, Health Care Costs, and Pension Costs. *Demography* 34(1), 49-66. DOI: 0.2307/2061659.
- Fogel, R.W. y Helmchen, L.A. 2008. Economic and Technological Development and their Relationships to Body Size and Productivity (9-24). En Caballero, B. y Popkin, B.M. (eds.), *The Nutrition Transition: Diet and Disease in the Developing World*. Cambridge, MA: Academic Press.
- Frankema, E. 2009. The Expansion of Mass Education in 20th Century Latin America: A Global Comparative Perspective. *Revista de Historia Económica* 27(3), 359-396.
- Frenk, J., Frejka, T., Bobadilla, J.L., Stern, C., Lozano, R., Sepúlveda, J. y José, M. 1991. La transición epidemiológica en América Latina. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana (OSP)* 111(6), 485-496. Disponible en: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/16560> [17 de diciembre 2020].
- Gallardo-Albarrán, D. 2020. Sanitary Infrastructures and the Decline of Mortality in Germany, 1877-1913. *Economic History Review* 73(3), 730-757. DOI: 10.1111/ehr.12942.
- Grigg, D. 1995. The Nutritional Transition in Western Europe. *Journal of Historical Geography* 21(3), 247-261. DOI: 10.1006/jhge.1995.0018.
- Hall, R. y Jones, C.I. 1999. Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? *The Quarterly Journal of Economics* 114(1), 83-116. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2586948> [17 de diciembre 2020].
- Hertel-Fernández, A., Giusti, A. y Sotelo, J. 2007. The Chilean Infant Mortality Decline: Improvement for Whom? Socioeconomic and Geographic Inequalities in Infant mortality, 1990-2005. *Bulletin of the World Health Organisation* 85(10), 798-804. DOI: 10.1590/S0042-96862007001000017.
- Hofman, A. 2000. *The Economic Development of Latin America in the Twentieth Century*. Northampton, MA: ECLAC, Edward Elgar.

- Hübler, O. 2009. The Nonlinear Link between Height and Wages in Germany, 1985-2004. *Economics & Human Biology* 7(2), 191-199. DOI: 10.1016/j.ehb.2009.06.003.
- Jiménez de la Jara, J. y Romero, M.I. 2007. Reducing Infant Mortality in Chile: Success in Two Phases. *Health Affairs* 26(2), 458-465. DOI: 10.1377/hlthaff.26.2.458.
- Katz, J. 2006. Cambio estructural y capacidad tecnológica local. *Revista CEPAL* 98, 59-73.
- Komlos, J. 1985. Stature and Nutrition in the Habsburg Monarchy: The Standard of Living and Economic Development. *American Historical Review* 90(5), 1149-1161. DOI: 10.1086/ahr/90.5.1149.
- Kubiszewski, I., Costanza, R., Franco, C., Lawn, P., Talberth, J., Jackson, T. y Aylmer, C. 2013. Beyond GDP: Measuring and Achieving Global Genuine Progress. *Ecological Economics* 93, 57-68. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2013.04.019.
- Llorca-Jaña, M., Navarrete-Montalvo, J., Droller, F. y Araya, R. 2018. Height in Eighteenth-Century Chilean Men: Evidence from Military Records, 1730-1800s. *Economics & Human Biology* 29, 168-178. DOI: 10.1016/j.ehb.2018.03.004.
- Llorca-Jaña, M., Navarrete-Montalvo, J., Droller, F. y Araya, R. 2019. The Physical Stature of Men in Nineteenth Century Chile: Another Case of Stagnation during an Export Boom. *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History* 37(1), 239-270. DOI:10.1017/S0212610918000198.
- Llorca-Jaña, M., Nazer, R., Navarrete-Montalvo, J. y Morales, D. 2020. Milk and Meat Consumption and Production in Chile, c.1930-2017: A History of a Successful Nutrition Transition. *Historia Agraria* 82, 245-285. DOI: <https://doi.org/10.26882/histagr.082e051>.
- Llorca-Jaña, M., Rivas, J., Clarke, D. y Barría, D. 2020. Height of Male Prisoners in Santiago de Chile during the Nitrate Era: The Penalty of Being Unskilled, Illiterate, Illegitimate and Mapuche. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17(17). DOI: 10.3390/ijerph17176261.
- Llorca-Jaña, M., Navarrete-Montalvo, J., Araya, R., Droller, F., Allende, M. y Rivas, J. 2020. Height in Twentieth-Century Chilean Men: Growth with Divergence. *Cliometrica* 15, 135-166. DOI: 10.1007/s11698-020-00205-2.
- Llorca-Jaña, M., Rivero-Cantillano, R., Rivas, J. y Allende M. 2021. Mortalidad general e infantil en Chile en el largo plazo, 1909-2017. *Revista Médica de Chile* 149(3), 1047-1057.
- Martínez-Carrión, J.M., Cámara, A.D. y Ramon-Muñoz, J.M. 2018. Nutrición y desigualdad en el largo plazo: ¿qué enseña la historia antropométrica sobre España? *Nutrición Hospitalaria* 35(5), 1-10. DOI: 10.20960/nh.2078.
- Medina, E. y Kaempffer, A. 2007. Tendencias y características de la mortalidad chilena 1970-2003. *Revista Médica de Chile* 135(2), 240-250. DOI: 10.4067/S0034-98872007000200014.
- Meller, P. 2019. *Productividad, competitividad e innovación: perspectiva conceptual*. Cieplan-CAF.
- Mönckeberg, F. y Muzzo, S. 2015. La desconcertante epidemia de obesidad. *Revista Chilena de Nutrición* 42(1), 96-102. DOI: 10.4067/S0717-751820150001000013.
- Omran, A. 2005. The Epidemiologic Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change. *The Milbank Quarterly* 83(4), 731-757. DOI: 10.1111/j.1468-0009.2005.00398.
- Palma, J.G. 2021. La economía chilena desde el retorno a la democracia en 1990 (305-382). En Llorca-Jaña, M. y Miller, R. (eds.), *Historia Económica de Chile desde la Independencia*. Santiago: RIL Editores.

- Poleman, T.T. y Thomas, L.T. 1995. Income and Dietary Change: International Comparisons Using Purchasing-Power-Parity Conversions. *Food Policy* 20(2), 149-157. DOI: 10.1016/0306-9192(95)00008-3.
- Popkin, B.M. 1993. Nutritional Patterns and Transitions. *Population and Development Review* 19(1), 138-157. DOI: 10.2307/2938388.
- Popkin, B.M. 2008. The Dynamics of the Dietary Transition in the Developing World (111-128). En Caballero, B. y Popkin, B.M. (eds.), *The Nutrition Transition: Diet and Disease in the Developing World*. Cambridge, MA: Academic Press.
- Rivero-Cantillano, R. y Spijker, J. 2015. Del rejuvenecimiento al envejecimiento de la población ¿o viceversa?: Chile en el contexto de América Latina, 1950-2050. *Papeles Población* 101, 127-115.
- Rivero-Cantillano, R. y Llorca-Jaña, M. 2021. Population, Biological Welfare and Human Capital in Norway, Sweden, Bolivia, Chile and Peru during the Nineteenth and Twentieth Centuries (143-167). En Ducoing, C. y Peres-Cajías, J. (eds.), *Natural Resources and Divergence: A Comparison of Andean and Nordic Trajectories*. London: Palgrave MacMillan.
- Semba, R.D. 2017. Nutrition and Development: A Historical Perspective (3-29). En De Pee, S., Taren, D. y Bloem, M.W. (eds.), *Nutrition and Health in a Developing World*. Cham: Humana Press.
- Sen, A. 1998. Mortality as an Indicator of Economic Success and Failure. *The Economic Journal* 108(446), 1-25. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2565734> [17 de diciembre 2020].
- Smil, V. 2000. *Feeding the World*. Princeton: Princeton University Press.
- Solimano, G. y Mazzei, M. 2007. ¿De qué mueren los chilenos hoy?: perspectivas para el largo plazo. *Revista Médica de Chile* 135(7), 932-938. DOI: 10.4067/S0034-98872007000700015.
- Steckel, R.H. 1995. Stature and the Standard of Living. *Journal of Economic Literature* 33, 1903-1940. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2729317> [17 de diciembre 2020].
- Steckel, R.H. 2009. Heights and Human Welfare: Recent Developments and New Directions. *Explorations in Economic History* 46(1), 1-23. DOI: 10.1016/j.eeh.2008.12.001.
- Stiglitz, J., Fitoussi, J. y Durand, M. 2018. For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP. Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/spo/wpmain/infohdl2441-3gpul0a2209cuatfpgqv8qt14j.html> [2 de julio 2020].
- Vergara, R. 2005. Productividad en Chile: determinantes y desempeño. *Estudios Públicos* 99, 23-62.

## Anexo

**Tabla A1.** TEST DE DICKEY-FULLER

Variable	Obs.	p-valor
Productividad, <i>drift</i>	117	0,8422
Productividad, <i>trend</i>	117	0,8810
Capital, <i>drift</i>	117	1
Capital, <i>trend</i>	117	1
Carne, <i>drift</i>	117	0,9326
Carne, <i>trend</i>	117	0,9919
Tmi, <i>drift</i>	108	0,0650
Tmi, <i>trend</i>	108	0,1447
Estatura, <i>drift</i>	98	0,0617
Estatura, <i>trend</i>	98	0,0135
Dif. Productividad, <i>drift</i>	116	0
Dif. Productividad, <i>trend</i>	116	0
Dif. Carne, <i>drift</i>	86	0
Dif. Carne, <i>trend</i>	86	0
Dif. Tmi, <i>drift</i>	107	0
Dif. Tmi, <i>trend</i>	107	0

Fuente: Figuras 1 a 6 y Tabla 1.

---

# Reseñas

---



## Reseña

Renato Cristi. *La tiranía del mercado: El auge del neoliberalismo en Chile*. Santiago: LOM, 2021. US\$20.70 (ISBN: 9789560014306), 270 pp.

**Rodrigo Cordero**  
Universidad Diego Portales, Chile

El último libro de Renato Cristi, *La tiranía del mercado*, es una colección de ensayos escritos durante la última década. En ellos, Cristi propone revisar las fuentes intelectuales, las herramientas conceptuales y las lógicas políticas del proceso de institucionalización del neoliberalismo en Chile. Junto a ello, busca reconsiderar el valor contemporáneo del republicanismo democrático como alternativa crítica al brutalismo de la moral neoliberal. La inquietud que subyace a los escritos es en efecto doble: por un lado, “exponer críticamente los supuestos del contractualismo neoliberal” (48) que se encuentran en la génesis y trayectoria de la Constitución de 1980, y, por otro, trazar un horizonte normativo para explorar formas de ‘restaurar’ una política republicana del bien común que ha sido erosionada por el neoliberalismo (242-243). Ambas cuestiones son piezas angulares de la agenda intelectual que Cristi ha desarrollado desde sus estudios sobre la crítica de Hegel y Schmitt al liberalismo y que cristalizan en sus investigaciones sobre las raíces e influencia del pensamiento conservador en Chile, el proceso de destrucción del orden constitucional de 1925, y la síntesis autoritaria entre nacionalismo, catolicismo y economicismo que definen la arquitectura del orden institucional y social chileno desde 1973.

En este libro, Cristi revisita estas cuestiones presentando un abordaje, a mi juicio, poco usual en el estudio del neoliberalismo: a saber, comprenderlo como una “filosofía pública” (40). Esta es una idea contra-

intuitiva pues se distancia de la afirmación común según la cual el neoliberalismo comporta un abandono radical de lo público, y apunta más bien a descifrar las maneras en que este recodifica normativa y materialmente este espacio. Desde ese ángulo, la apuesta de Cristi consiste en explorar la normatividad neoliberal (encarnada en aspectos tales como la impugnación del poder del Estado, la primacía del derecho de propiedad y la protección de la libertad económica) no desde los márgenes internos del mercado, sino que a través del despliegue político de sus ideas en el diseño, operación y legitimación de las instituciones públicas que definen los contornos de la vida social.

Esta aproximación se desarrolla a través de varios estudios: el rendimiento del concepto de 'poder constituyente' para interpretar los quiebres y continuidades del orden constitucional chileno producidos por la contrarrevolución de 1973, el retorno a la democracia de 1988-1989 y el estallido social de 2019 (Ensayo I); el rol del diario *El Mercurio* en la instalación pública del ideario refundacional de la dictadura mediante la difusión combinada de la filosofía económica neoliberal y las armas conceptuales del pensamiento social conservador (Ensayo II); el ensamblaje del programa económico-social conocido como *El Ladrillo*, documento cuyas ideas matrices decantan en la constitucionalización del neoliberalismo en el llamado 'orden público económico' (Ensayo III); la genealogía del concepto de 'función social' de la propiedad, cuya metamorfosis neoliberal, impulsada por Jaime Guzmán, lo vacía de sentido democrático para afianzar constitucionalmente su naturaleza como derecho natural absoluto (Ensayo IV); los debates sobre las aparentes 'contradicciones' en el pensamiento político de Jaime Guzmán entre convicciones conservadoras y práctica neoliberal (Ensayo V); y la revisión de recursos filosóficos para defender una concepción republicana de la libertad (Hegel, Maquiavello, Sandel, Taylor, Dewey, entre otros), en oposición a la ontología individualista y atomista del neoliberalismo propietario (Ensayos VI y VII).

Las y los lectores familiarizados con el trabajo de Cristi encontrarán en este libro motivos y argumentos ya presentes en publicaciones previas; sin embargo, una de sus novedades reside en el marcado esfuerzo de su autor por resituar la actualidad de estos problemas en relación con las características y los desafíos del proceso constituyente en curso. Más allá de revisar en detalle el contenido de cada capítulo, me gustaría proponer una lectura en torno a tres ejes que cruzan los ensayos y que

permiten conectar el trabajo de Cristi con agendas contemporáneas en los estudios sobre neoliberalismo.

El primer eje corresponde a la estrategia *metodológica*. Si bien Cristi tiende a ubicar sus investigaciones dentro del marco convencional de la historia de las ideas, centrada especialmente en el estudio del pensamiento de figuras icónicas como Jaime Guzmán (Cristi y Cordero 2019), los ensayos reunidos en este volumen pueden ser leídos de manera más amplia como parte de una historia intertextual del neoliberalismo. Con esto me refiero a una historia que se entreteje mediante una compleja red de documentos en “los que el pensamiento neoliberal se tradujo en el diseño de políticas o instituciones a través de asociaciones con políticos, burócratas o empresarios. Como proyecto político, los numerosos efectos del neoliberalismo en el mundo real son documentables” (Slobodian 2018, 24). En esta línea, Cristi rastrea las raíces y el despliegue del neoliberalismo chileno a través de una heterogeneidad de textos: prensa, columnas de opinión, declaraciones, panfletos, revistas, encíclicas papales, decretos gubernamentales, actas de comisiones, artículos, libros, manuales, entre muchos otros. Este ejercicio de rastreo le permite recuperar pistas textuales para comprender “la extraordinaria síntesis conservadora liberal que se instala en Chile a partir de 1973 y que extiende su hegemonía hasta el presente” (161). Con ello, Cristi no solo busca evitar la reducción del neoliberalismo a un concepto teórico estático, sino que darle un carácter empírico distintivo al trazar el proceso por medio del cual este se materializa, particularmente, en modos de razonamiento y conceptos jurídicos que producen un nuevo orden normativo.

La pregunta por la relación entre neoliberalismo y ley ha adquirido relevancia en la literatura comparada de los últimos años (Brabazon 2017; Brown 2015; Davies 2010; Grewal y Purdy 2014), en parte influenciada por la propuesta de Foucault de comprender el neoliberalismo como un ensamblaje económico-jurídico. La productividad de esta tesis no está en la mera constatación del uso instrumental que las élites políticas y económicas hacen de las herramientas del derecho para institucionalizar políticas de libre mercado, sino que en la observación del nuevo rol de la economía como productora de derecho público. En el marco de esta discusión, la originalidad de Cristi está precisamente en mostrar las bases y lógica de sustentación de la legalidad neoliberal que se constitucionaliza en la dictadura. Esta es una clave importante que

permite entender por qué en Chile la trayectoria de la crítica al neoliberalismo, especialmente aquella que se abre con el ciclo de movilizaciones de 2011, adquiere la forma de una crítica profunda a las formas jurídicas (Alemparte 2021; Cordero 2021, 2022).

El segundo eje se refiere a la *operación teológico-política* del neoliberalismo, o lo que en algún momento Cristi describe como el 'evangelio privatista'. Ciertamente, la narrativa del discurso neoliberal se identifica con el conocimiento económico como nueva filosofía secular de lo público. Pero la fuerza de esta narrativa se asienta, más que en su declarado racionalismo y cientificismo, en el cultivo de una nueva fe en la libertad económica como fuente de legitimidad de nuestras instituciones sociales y del orden moral del mundo (Kotsko 2018). A este respecto, uno de los atributos más característicos de la retórica neoliberal está en la capacidad de movilizar conceptos y significados de raíz teológica para, literalmente, demonizar instituciones políticas y actores sociales que plantean límites al principio trascendente de la propiedad privada (por ejemplo el Estado, los partidos, los trabajadores, las personas pobres), pero también en la capacidad para construir un imaginario en torno al orden de los mercados como un espacio de salvación y realización espiritual de la persona. Cristi es particularmente incisivo en demostrar la fuerza de la matriz teológica del neoliberalismo chileno, la cual se cristaliza en la revitalización de una filosofía conservadora, de cuño católico tradicionalista, del bien común y en su traducción jurídica iusnaturalista. Esta doctrina, sostiene Cristi,

trae a la palestra la prioridad ontológica de los individuos, una noción de bien común que se reduce al bien de los individuos, un énfasis en el principio de subsidiariedad como manera de acotar la acción del Estado y limitar la aplicación del principio de solidaridad, y finalmente una concepción de la propiedad cercana al individualismo posesivo. (160-161)

A este respecto, resulta importante reconocer la contribución original de Cristi de mostrar la particular dinámica entre ideas neoliberales y formas de conservadurismo que afirman el valor trascendente de la religión, la familia y la nación, los cuales no son un agente extraño sino que parte integral de la penetración social del neoliberalismo en Chile. La concordancia que el neoliberalismo expresa con el conservadurismo tiene, por cierto, que ver con el diagnóstico compartido por la élite de derecha de que la llegada al poder de la Unidad Popular era el síntoma de

la corrosión de los valores e instituciones liberales, pero por sobre todo de una profunda crisis moral de la sociedad. Es por ello por lo que el despliegue de la filosofía neoliberal no puede ser únicamente comprendida a través de las políticas de liberalización radical de los mercados, sino que como parte de un proyecto de purificación y regeneración moral de la nación y su población. La actualidad de esta veta de investigación desarrollada por Cristi se manifiesta en la expansión de estudios sobre la convergencia entre neoliberalismo y neoconservadurismo en el Norte Global (Cooper 2017), pero también en la necesidad de comprender mejor las mutaciones que esta relación está experimentando a nivel local en Chile producto de la ascendencia de nuevos intelectuales y centros de pensamiento de derecha.

El tercer eje corresponde a las *tensiones conceptuales* que animan al neoliberalismo como proyecto político. Más que un cuerpo ideológico coherente, los ensayos de Cristi lo caracterizan como un híbrido de ideas e instituciones, experiencias y expectativas, miedos e imaginarios, dogmas e incertidumbres. Si bien la idea bastante extendida de que Chile fue un 'laboratorio' neoliberal es apropiada para remarcar el carácter experimental de una serie de políticas que buscaban "establecer un ámbito de soberanía que no esté ocupado exclusivamente por el Estado" (89), dicha imagen resulta tremendamente equívoca para comprender la morfología, el despliegue y los efectos del neoliberalismo en la sociedad chilena. Una lectura atenta del libro de Cristi muestra que la revolución neoliberal está lejos de ser una simple traducción de los dictados libertarios que emanan de los textos, las figuras y los aprendices de la Escuela de Economía de Chicago. Igual e incluso más importante resulta la influencia que, desde mucho antes de 1973, tienen las relecturas del civilismo francés, de la doctrina social de la Iglesia católica, del conservadurismo nacionalista derivado del carlismo español y del ordoliberalismo alemán en la lucha política contra el socialismo y el proyecto de expandir el ideario de la propiedad privada y la libre empresa como principios normativos en la sociedad. La arqueología propuesta por Cristi tiene precisamente el mérito de capturar la formación del *complexio oppositorum* entre libertad y autoridad que define al proyecto neoliberal chileno y cuyo principio estructurante es que "la libertad económica tiene que ser una política total" (102). Que la libertad económica se constituya en un concepto absoluto lleva, en los hechos, a generalizar

las relaciones contractuales como modelo de sociabilidad hegemónico, a sacrificar las estructuras de solidaridad que brindan seguridad a las personas y a acorazar el pluralismo democrático en aras de una economía libre. Por ello mismo, argumenta Cristi, la fórmula totalizante de la libertad —tal como la prefiguran los ideólogos, funcionarios y defensores de la dictadura de Pinochet— no resulta incompatible con afianzar la autoridad como principio ordenador de las conductas en la vida pública y privada. Muy por el contrario, la libertad económica requiere una constante apelación, tanto jurídica como moral, al orden, la seguridad y la obediencia de los individuos (83-85). Tal como apuntan las discusiones recientes sobre la alianza entre neoliberalismo, autoritarismo y populismo a nivel global (Biebricher 2020; Davies y Gane 2021), el proyecto neoliberal implantado en Chile no muestra una anomalía sino que el potencial de “elasticidad de las normas y principios neoliberales” (Plehwe, Slobodian y Mirowski 2020, 11) para convivir con, hacer uso de y justificar lógicas antidemocráticas que instalan una sospecha permanente hacia lo público y lo común.

Los tres ejes que he propuesto no agotan las posibilidades de lectura de *La tiranía del mercado*, pero permiten apreciar el valor de la contribución de Cristi, por un lado, a la comprensión de “aspectos concretos del enraizamiento institucional del neoliberalismo en Chile” (48) y, por otro, al desarrollo de una crítica que contribuya a desmontar los supuestos teóricos y normativos que lo han sostenido como la filosofía pública *de facto* de nuestra democracia. Tal desmontaje es un ejercicio genuinamente político. Primero, porque requiere poner en cuestión la arquitectura conceptual de una forma de orden social que, amarrado a la ‘tiranía de las preferencias’, vacía a las instituciones de sentido ético. Segundo, porque requiere ensamblar otras configuraciones institucionales que permitan la práctica de la libertad como libertad pública y común, y el ejercicio de la autoridad y la ley como no-dominación y autogobierno. Para el logro de ambos objetivos, señala Cristi, “resulta imperativo reactivar y fortalecer constitucionalmente una política republicana del bien común” (243). Visto desde esta perspectiva, y más allá del optimismo filosófico que Cristi expresa en el ‘republicanismo’ como herramienta para desarmar el neoliberalismo, la creación democrática de una nueva Constitución para Chile no es solo un ejercicio de transformación política que desafía el *statu quo*, sino que también debe ser comprendido como un proceso más profundo de reparación cívica de la sociedad.

## Bibliografía

- Alemparte, B. 2022. Towards a Theory of Neoliberal Constitutionalism: Addressing Chile's First Constitution-Making Laboratory. *Global Constitutionalism* 11(1), 83-109. DOI:10.1017/S2045381721000058.
- Biebricher, T. 2020. Neoliberalism and Authoritarianism. *Global Perspectives* 1(1), 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1525/001c.11872>.
- Brabazon, H. (ed.) 2017. *Neoliberal Legality: Understanding the Role of Law in the Neoliberal Project*. London: Routledge.
- Brown, W. 2015. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Cooper, M. 2017. *Family Values: Between Neoliberalism and the New Social Conservatism*. New York: Zone Books.
- Cordero, R. 2021. Neoliberalismo y ley. En Cordero, R., *La fuerza de los conceptos: Ensayos en teoría crítica e imaginación política*. Santiago: Metales Pesados.
- Cordero, R. 2022. Undoing the Rule of Market Laws: Social Critique and the Making of Normative Futures. En Fassin, D. y Honneth, A. (eds.), *Crisis under Critique: How People Assess, Transform, and Respond to Critical Situations*. New York: Columbia University Press.
- Cristi, R. y Cordero, R. 2019. Hacia una democracia sin miedo: Una conversación con Renato Cristi. *Economía y Política* 6(2), 5-29. DOI: 10.15691./07194714.2019.005.
- Davies, W. 2010. Economics and the 'Nonsense' of Law: The Case of the Chicago Antitrust Revolution. *Economy and Society* 39(1), 64-83. DOI: <https://doi.org/10.1080/03085140903020655>.
- Davies, W. y Gane, N. 2021. Post-Neoliberalism?: An Introduction. *Theory, Culture & Society* 38(6), 3-28. DOI: <https://doi.org/10.1177/02632764211036722>.
- Grewal, D. y Purdy, J. 2014. Introduction: Law and Neoliberalism. *Law & Contemporary Problems* 77, 1-23.
- Kotsko, A. 2018. *Neoliberalism's Demons: On the Political Theology of Late Capitalism*. Stanford: Stanford University Press.
- Plehwe, D., Slobodian, Q. y Mirowski, P. (eds.) 2020. *Nine Lives of Neoliberalism*. London, New York: Verso.
- Slobodian, Q. 2018. *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press. *EP*



## Reseña

Shahidha Bari. *Dressed. The Secret Life of Clothes*. London: Jonathan Cape, 2019. US\$34.41 (ISBN: 1787331490), 312 pp.

**María-Alejandra Energici**  
Universidad Alberto Hurtado, Chile

Las reseñas por lo general se limitan a exponer las ideas que circulan a lo largo de un texto. Rara vez se aborda el aspecto o la materialidad del volumen comentado, como si la historia se contara etéreamente sin la necesidad de un objeto que la contenga. Pensamiento y materia se conciben como dos realidades, donde la primera es conocimiento y la segunda no merece siquiera ser mencionada. *Dressed. The Secret Life of Clothes* desafía esta distinción desde el primer momento, pues es difícil omitir la apariencia de la cosa. Es un libro *vestido*, de tapa dura (no se publicó una versión de bolsillo), cuenta con una sobrecubierta y una cinta roja para marcar las páginas; además, está impreso en un papel grueso, de alto gramaje, que lo hace una pieza grande y pesada. Es, en otras palabras, una obra elegante. Su forma y calidad no solo anticipan el proyecto que se desarrolla dentro, sino que es parte de él. La materialidad y las reflexiones se entretienen.

El centro del texto está en la introducción: ahí se juega el marco teórico que da sentido al resto de los capítulos. En esta parte se realizan dos movimientos respecto de las nociones tradicionales sobre el vestir. El primero consiste en trasladar a la lectora<sup>1</sup> desde las ideas hacia las cosas. A partir de los nuevos materialismos, Shahidha Bari presta atención a los objetos que configuran la vida, donde la vestimenta es aquella que está siempre cerca y en nosotras. Desde un inicio, afirma “Somos vestidos” (11), y es esta oración, corta y pequeña, la que sintetiza el libro completo.

---

MARÍA-ALEJANDRA ENERGICI es PhD en Sociología, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Académica y jefa del Área Social Comunitaria de la Facultad de Psicología, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Dirección: Almirante Barroso 10, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8340575. Email: [menergici@uahurtado.cl](mailto:menergici@uahurtado.cl).

<sup>1</sup> El libro está escrito para hombres y mujeres; no obstante, por motivos políticos realizaré esta reseña utilizando pronombres y conjugaciones femeninas.

A algo superficial y banal, como ser capaces de atender al *vistiendo* (así, en gerundio), la autora le otorga el mismo estatus que a tener buen oído para la música o habilidad para los números. La vida “pasa en ropa” (11); la apuesta de Bari es que la indumentaria es una manera de aprehender el mundo. Como efecto, el segundo movimiento es desdibujar la diferencia entre ser y apariencia. Estos no son asuntos opuestos, sino imbricados o trenzados entre sí (es difícil dar con una traducción de la palabra ‘*entangled*’). Nuestra manera de ser es la forma en que aparecemos.

La introducción es el único momento del libro en el que Bari refiere a estas ideas directamente; el resto del libro aborda aquellas nociones puestas en uso. En este sentido, no es un trabajo conceptual y menos aún taxonómico. Más bien muestra los ires y venires, los recovecos por los cuales transitan el ser y la apariencia en la indumentaria. A través del análisis de pinturas, películas, libros y colecciones de moda de alta costura (con una fascinación por los diseños de Alexander McQueen), entre otros, la autora va mostrando las complejidades que se articulan en el arroparse. Si bien el material seleccionado para analizar puede parecer antojadizo metodológicamente, la forma es de nuevo deudora del contenido: elegir un atuendo no es una acción ordenada comandada por un ideal. No es únicamente que los sujetos hagan cosas con su ropa: en el vestir se constituyen, negocian y juegan relaciones para ser en y para el mundo. No se trata de un acto intencional que puede ser exitoso o fracasar, como cuando se no se elige el atuendo correcto para la ocasión. Es, más bien, un baile o embrollo constante entre prendas, cuerpos, especies y experiencias que nunca acaba y siempre está rearticulándose. La autora da cuenta de esta complejidad desbordando la estructura clásica del canon académico.

Cada capítulo está organizado alrededor de una prenda. A través del análisis, Bari articula un dilema particular. En la reflexión sobre los ‘Trajes, abrigos y chaquetas’ circulan ideas sobre la masculinidad en su conjunción con el poder, la autoridad y la disciplina en las sociedades modernas. En el abordaje de los ‘Zapatos’ muestra cómo pensamos con los pies a medida que recorremos el mundo. Los ‘Bolsillos, carteras y maletines’ son parte de nuestra intimidad, de aquello que decidimos ocultar a los demás, de lo que consideramos vital para la cotidianeidad y de la propiedad que se nos autoriza. He elegido las partes sobre los ‘Vestidos’ y los ‘Cueros, plumas y pieles’ para desarrollar brevemente el tipo de reflexiones que realiza la autora en *Dressed*.

El capítulo de apertura problematiza la feminidad. Si bien puede parecer trillado abrir un libro sobre ropa con este tema, Bari aborda las preguntas clásicas desde una perspectiva que agrega complejidad, innovación y densidad teórica a un asunto que ha sido tradicionalmente considerado como frívolo, trivial e irrelevante. Así, reflexiona sobre el vestuario como una forma de control social sobre el cuerpo femenino, limitando su movimiento y uso del espacio (Bartky 1998) o la interrogante sobre ¿para quién se visten las damas? (Gill 2008). La originalidad que aporta arranca de la interrogante “¿cómo, entonces, comenzamos a pensar con mayor profundidad sobre la experiencia de los vestidos, sus pliegues y sus cortes, la mirada que atraen y la superficie que las mujeres presentan al mundo cuando usan uno?” (33). La pregunta implica dos agencias, la primera y más obvia, es la de quienes usan una prenda. La segunda remite a que los trajes también hacen algo: ellos experimentan la realidad, tienen una vivencia de lo cotidiano. En este contexto, agencia no es sinónimo de entidad; no hay alguien o algo que haga cosas, sino que en su interacción se producen mutuamente con posibilidades y limitaciones. Bari no desarrolla esta idea explícitamente. Sin embargo, estas vinculaciones pueden clarificarse desde el concepto de intra-acción:

El neologismo ‘intra-acción’ significa la constitución mutua de agencias trenzadas. Esto es, en contraste con la noción usual de ‘interacción’, que asume que hay agencias individuales separadas que preceden a la interacción, la noción de intra-acción reconoce que las agencias diferenciadas no preceden, sino que emergen en la intra-acción. Es importante notar que las agencias ‘diferenciadas’ son solo tales en un sentido relacional y no absoluto, esto es, las agencias son distintas solo en relación a su trenzado mutuo; no existen como elementos individuales. (Barad 2007, 33)

Así, mujeres y vestidos se constituyen mutuamente como entidades con agencia. El pliegue de este tipo de traje es una metáfora material del movimiento entre mostrar y ocultar el cuerpo. No tiene que ver únicamente con un asunto de seguridad, que por cierto lo es; la visibilidad es una negociación que no ha sido necesariamente consentida por todas las partes. Es más: históricamente, las damas se visten para enfrentar la realidad, aun cuando nada garantice que no serán dañadas.<sup>2</sup> Arroparse puede ser una forma de alejar el mundo.

---

<sup>2</sup> El hecho de que las mujeres nos vistamos para enfrentar el mundo como hostil no implica, bajo ninguna circunstancia, que el daño que se realiza a una mujer pueda o deba ser explicado por la ropa que usa.

La ropa, por otra parte, es un ejercicio reflexivo donde las mujeres se ven a sí mismas desde el ángulo de otro. Son conversaciones sin palabras realizadas en el tránsito de los cruces de la vida cotidiana. Analizando una pintura sobre la Cenicienta, Bari muestra que en la posibilidad de encontrar el traje 'correcto' soñamos en convertirnos en lo que queremos ser. También, ese vestido que compramos y que nunca usamos es aquello que no somos.

Vestir no es únicamente un momento presente sino una forma de memoria; los olores, las formas, las texturas son residuos de la vida que vivimos. En definitiva, en el *vistiendo* se articulan asuntos psíquicos, corporales, emocionales de la femineidad donde dar con el atuendo 'correcto' es algo que rara vez se logra. Es una acción compleja porque nunca terminamos de resolver nuestra existencia, quiénes somos en el mundo: "Vestirse es tan difícil, que es asombroso que alguna vez encontremos el coraje para seguir intentándolo como lo hacemos todos los días" (76).

Bari concluye el capítulo preguntándose lo siguiente: ¿qué nos obliga a seguir buscando el traje correcto?, ¿por qué insistimos en una prenda que históricamente ha sido la forma de limitarnos en la sociedad?, ¿por qué seguimos usando una prenda que, hasta la fecha, continúa siendo incómoda? Soñamos con una prenda que podría hacernos sentir una congruencia entre el interior y el exterior, que las constituya como reflejos una de la otra. No es solo estar bien vestida en el lugar y el momento correctos, sino llegar a *ser* nosotras mismas. Es aquello que nos hace adecuadas y a la vez nos diferencia de otros. Es, en último término, parte de nuestro ejercicio constante de existir, de constituirnos como seres femeninos. En el vestido ser y apariencia se entrelazan en una relación agonística.

En el capítulo 'Cueros, plumas y pieles', la autora cambia de tópico explorando cómo animales y humanos estamos conectados de diversas y complejas maneras. A las bestias, las convertimos en nuestras mascotas, les rezamos, los consumimos e incluso hacemos esfuerzos para preservarlas. La relación que tenemos con ellas en el vestir es aún más complicada. Algunas telas imitan sus forma, otras concilian a quienes la hicieron, como la seda que es cortada del gusano, y están aquellas que *son* restos de un ser vivo. En la ropa tenemos una vinculación sin palabras con la animalidad de la naturaleza y con nuestra naturaleza.

Históricamente, desde el momento en que nacemos desnudos, los humanos hemos usado las pieles de otros seres. Las utilizamos desde nuestra fragilidad vital más profunda y, no obstante, en esta acción desplegamos nuestro dominio sobre el resto de las especies. Es un acto de diferenciación y, simultáneamente, un recordatorio de que también somos seres salvajes. Entre todas las criaturas somos los únicos que enfrentamos el mundo vestidos:

La ropa *nos hace* humanos. A diferencia de otras criaturas, aprendemos a avergonzarnos de nuestra desnudez y por eso, en la decisión de vestirnos, somos los animales más humanos y los que más negamos nuestra animalidad. Sin embargo, lo que esta deducción filosófica pasa por alto es cómo el acto diario de vestirse nos pone constantemente en relación con otros animales. (207)

En este capítulo se cumple a cabalidad lo que Bari promete en la introducción: en el vestir podemos encontrar una forma de ser en el mundo que va más allá de lo social. En el uso de pieles de cadáveres, adquirimos parte de las cualidades de dicho animal y, asimismo, traemos de vuelta a la vida a lo que ha muerto para abrigarnos. Ponernos las pieles nos da poder y, a su vez, muestra nuestra máxima fragilidad. Este es, a mi juicio, el texto que más refleja el carácter poshumanista del libro en tanto que trabaja en profundidad la relación entre lo humano y lo humano.

Por último, si bien el texto está articulado desde la perspectiva que he desarrollado, hay momentos en que se puede dudar de la fidelidad de Bari al marco que ella propone; hay partes del libro donde parece haber una ontologización de la ropa y de quienes la usan, como si fuesen dos entidades preexistentes a su interacción. Sin embargo, me parece que dicha negligencia, más que ser un desliz, refleja la complejidad de pensar el mundo desde una perspectiva materialista y poshumana, esto es, una aproximación a la realidad de movimientos constantes, de ires y venires, entre cosas, cuerpos y otros.

## Bibliografía

- Barad, K. 2007. *Meeting the Universe Halfway*. Durham, London: Duke University Press.
- Bartky, S.L. 1998. Foucault, Femininity and the Modernization of Patriarchal Power (25-45). En Weitz, R. (ed.), *The Politics of Women's Bodies*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Gill, R. 2008. Empowerment/sexism: Figuring Female Sexual Agency in Contemporary Advertising. *Feminism and Psychology* 18(1), 35-60. DOI: <https://doi.org/10.1177/0959353507084950>. *EP*



## Reseña

Kathya Araujo. *¿Cómo estudiar la autoridad?* Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 2021. US\$ 15 (ISBN: 9789563034844), 156 pp.

### Rodrigo Pérez de Arce Pimstein

Instituto de Estudios de la Sociedad, Chile

Resulta curioso que el problema y la noción Autoridad hayan sido tan poco estudiados. Se han abordado sobre todo las cuestiones relativas a la transferencia y a su génesis, pero la propia esencia de este fenómeno rara vez ha atraído la atención. (Kojève 2020, 49)

**A** sí abre Alexander Kojève su clásico *La noción de autoridad* (2020). Ochenta años después de su publicación original en 1942, el déficit de reflexiones en torno a la autoridad nos impide una comprensión acabada de un mecanismo crucial para la coordinación de la vida social.

En el libro aquí comentado, Kathya Araujo busca indagar en la pregunta por la autoridad en un contexto que desafía su vigencia. Por una parte, tendencias sociales e intelectuales parecen esquivar la pregunta; por otra, el aparataje conceptual con que contamos sigue anclado en las distinciones que hiciera Max Weber (2019, cap. 3) hace más de un siglo, las que no lograrían captar el fenómeno en su complejidad. La autora no pretende elaborar un modelo teórico de la autoridad, sino más bien un enfoque, un punto de entrada desde el cual observar el fenómeno (21). Para ello parte de una premisa: la sociabilidad humana requiere, entre otras cosas, de mecanismos para gestionar las asimetrías de poder que hagan posible la coordinación entre personas para llevar adelante tareas complejas. Así, la cualidad que distinguiría a la autoridad de otras formas de ejercicio de poder sería que esta “implica anuencia, ausencia de forzamiento físico, y se da sin oposición activa de aquellos sobre los que se ejerce” (11), aunque estos pudieran oponerse de alguna manera.

Araujo se distancia de dos modos habituales de analizar el fenómeno. Por una parte, critica a aquellos que sostienen que la autoridad cumple una función integradora neutral. Por otra, cuestiona aquellas tendencias que ven en ella pura dominación o violencia, siguiendo la estela de Michel Foucault. Junto con valorar los aportes del autor francés a la comprensión de algunas características de la autoridad (por ejemplo, reconocer las diversas modalidades que puede tomar en las diferentes relaciones sociales), reprocha la rigidez de su esquema. Tal interpretación tiende a restringir la autoridad a una sola función: la de sujeción y dominación (55). Es cierto que muchas veces la práctica de la autoridad causa abusos, pero ello no implica extirparla para siempre de la vida social ni se restringe a ello su papel. No podemos renunciar a la autoridad tan fácilmente, pues nos provee de herramientas muchas veces indispensables. Así, Araujo devela la autoridad como un mecanismo insoslayable en la vida social, valioso a pesar de los severos cuestionamientos que se le formulan.

¿Qué tendencias sociales hacen difícil pensar la autoridad hoy en día? Araujo identifica cinco razones histórico-sociológicas (28). Primero, la pérdida de importancia de la tradición y la secularización debilitan los fundamentos de la autoridad. Dado que se pluralizan los valores, los cimientos de la autoridad tienden a debilitarse y ella debe dar razón de su existencia. Segundo, la creciente relevancia del principio de igualdad y de la autonomía individual para evaluar qué tan aceptable es la jerarquía, se traducen en que el individuo no acepta fuentes de mando exteriores a sí mismo. Tercero, los cambios en las características relevantes para atribuir estatus a la autoridad, es decir, de “los estereotipos que ordenaban tradicionalmente la composición y la dinámica de las relaciones sociales” (31). Cuarto, los fuertes procesos de individualización que permean a sociedades muy diversas, que presionan a las personas a autoproducirse. Quinto, los avances tecnológicos que crean nuevas formas de influir en los sujetos que, a su vez, cambian el peso de la autoridad tal y como la conocemos. Así, el objetivo del libro sería el siguiente: es posible, al mismo tiempo, (1) criticar las maneras en que se ha ejercido la autoridad hasta hoy y (2) reconocer su necesidad en la medida en que se ajuste a los desafíos que le imponen las condiciones sociales actuales.

## I. Hacia una comprensión adecuada de la autoridad

Para defender una concepción adecuada de autoridad, Araujo pone el énfasis lejos de aquellas comprensiones que la enfocan desde los motivos para la obediencia, en particular, de la aproximación del mencionado Max Weber (2019). El sociólogo alemán estructura la autoridad sobre la base de la creencia en su legitimidad.

En ese esquema, los motivos se encuentran en la fuerza de la tradición, la validez emocional, la fuerza de lo racional con acuerdo a valores y la ley positiva, donde la creencia refiere a la eficacia de dicho orden. Lo anterior, a juicio de Araujo, supone una estructura donde la creencia necesariamente antecede a la obediencia, a la vez que rigidiza el análisis de las formas prácticas en que dicha autoridad se expresa (45). En último término, si pensamos en la autoridad como “jerarquías cristalizadas, más bien rígidas y durables” (47), perdemos de vista muchos fenómenos de autoridad en contextos desformalizados, en los cuales se ejerce autoridad a pesar de que los participantes ocupen posiciones de relativa igualdad.

Con todo, cabe precisar que Weber no restringe los motivos para la obediencia a lo racional, pues es claro en mostrar la amplia gama de motivos que puede movilizar la obediencia, desde “la aburrida habituación a las consideraciones puramente racionales”, lo cual deja espacio para impulsos no racionales ni necesariamente estáticos o rígidos (Weber 2019, 338). Si lo utilizáramos desde esta perspectiva, aparecería Weber más flexible y útil que lo que frecuentemente se postula.

Otra fuente que discute la autora es Gadamer (2012), quien subraya el acto de reconocimiento y aceptación de la autoridad. Aquí, el núcleo fundamental estaría constituido por el hecho de verificar que el otro está en una posición jerárquica superior, por lo que su juicio primaría sobre el propio. Si bien esa aproximación agrega una dimensión importante, Araujo remarca que se centra demasiado en las características individuales de quien manda, pues conseguiría hacerlo en virtud de tales cualidades. Esta perspectiva omite, entre otras cosas, el poder conferido por una potencia supraindividual.

Al concebir las jerarquías como móviles y transitorias, Araujo entrega aire fresco a la comprensión de los fenómenos de autoridad en tiempos de horizontalidad, individuación y pluralismo normativo. Dadas

estas cualidades, debemos mirar las tres dimensiones que, para Araujo, constituyen el problema de la autoridad.

En primer lugar, los elementos sobre los que se sostiene la autoridad. En este aspecto detectamos la pérdida de sus fundamentos, pérdida que comprende tanto la tradición como otros de sus basamentos habituales. Para ello, Araujo rescata la herencia de Hannah Arendt (2011, 286) y la creencia en el ‘poder de los comienzos’, la irrupción de lo inédito e impredecible en el mundo (71) como un posible camino de rearticulación.

Segundo, los motivos para la obediencia, que abarcan desde el cálculo racional hasta las nociones de justicia en juego (73). Entre ellas, la forma más propia de la modernidad habría sido el procedimiento, que surge del reconocimiento de las dificultades para acordar en torno a visiones sustantivas de mundo. Es cierto, como dice la autora, que hoy es difícil pensar la autoridad basada solo en procedimientos —los mecanismos utilizados para adquirirla y ejercerla. Ahora bien, si complementamos lo dicho por Araujo con distintas caracterizaciones de procedimiento, presentes en autores como el propio Weber (2019) o Tom Tyler (2006), su relevancia no parece haber desaparecido. Por el contrario, parece haber un posible camino en la adecuada combinación entre valores y procedimientos, siempre que tales mecanismos manifiesten los valores que pretenden cautelar. Tal es la propuesta de Chris Thornhill (2011), entre otros. Así, la construcción de autoridad supone buscar un balance entre hechos y normas sociales, trabajo constante y delicado de creación y ajuste de normas para cimentar una autoridad eficaz y compartida. Desde este prisma, las ideas de legitimidad y autoridad muestran su cercanía analítica. Cuando la legitimidad deja de ser un concepto estático, la mayor parte de las veces asociado a la ley, gana en profundidad.

Tercero, las formas concretas en las que aquella autoridad se ejerce. Es aquí donde radica la novedad teórica y empírica de Araujo, y es el punto de entrada que ella propone para su estudio. Es decir, si queremos comprender la autoridad, debemos atender a cierta fenomenología del mando, para “incorporar con todas sus consecuencias su carácter relacional y, sobre todo, radicalmente interactivo” (87). En sociedades descentradas, donde las fuentes comunes de autoridad parecen disiparse, se requiere una observación aguda de sus modos de ejercicio para percibir esa “solución particular encontrada por sociedades específicas

para resolver la gestión de asimetrías y hacer posible la vida social” (90) en las diversas esferas en las que se proyecta. Es en estas prácticas donde se comprenden las formas de legitimidad que involucra cada acción, donde podemos fundamentar una comprensión más sustanciosa. Esta aproximación permite hacer frente a aquellas lecturas rígidas de Weber, que terminan marchitando el problema del ejercicio de la autoridad, u omiten la dimensión práctica de su aplicación. Como dijera hace años el sociólogo Pedro Morandé (2017, 42), ese es un Weber “de espaldas a la historia”, cuyas categorías devienen estériles al universalizarlas de modo acrítico, perdiendo su carácter situado y práctico.

Aunque para entender el fenómeno de la autoridad debemos atender las tres dimensiones, los énfasis en una de ellas incidirá en el resultado de nuestra investigación. Araujo opta por la tercera (116, 119), a partir de sus notables observaciones empíricas, recogidas durante largos años de trabajo de campo. Asimismo, nos muestra que en la realidad las jerarquías son mucho más flexibles y difusas que como se muestran en el papel, que no se sostienen solamente en factores exteriores a los involucrados (como la figura del presidente o gerente de una empresa, o la del profesor) o que aparecen en relaciones en apariencia simétricas (como compañeros de estudios o parejas). En suma, Araujo ofrece un libro valioso, actual y empíricamente construido para entender las múltiples dimensiones en juego al momento de estudiar la autoridad.

## 2. Urgencia de la pregunta

Si miramos nuestro contexto nacional —aunque podríamos abarcar gran parte de Occidente— vemos que casi toda forma de asimetría se encuentra bajo severos cuestionamientos. Asistimos a un doble proceso de descomposición y recomposición de la autoridad (Roblero y Rojas 2021), mientras habitamos un *interregno* que nos plantea innumerables preguntas. ¿Cómo amortiguar las consecuencias de la ausencia de formas de autoridad socialmente legitimadas? ¿Cómo mitigar aquellos momentos de descomposición peligrosa? ¿Cómo pensar en autoridades adecuadas al estatus del individuo autónomo, que muchas veces no acepta más mandato que el suyo propio?

Todo esto nos involucra vitalmente en el momento social y político chileno. Quizás, la tarea más relevante que tenemos en frente sea la de

crear normas estables para sostener nuestra convivencia social. Tal estabilidad se funda en una legitimación social profunda de las asimetrías y los modos de gestionarla, más que en intentar desmontarla o erradicarla. Las tareas de rehabilitar la autoridad y de crear nuevas formas para su ejercicio suponen formularse con toda la radicalidad posible aquellas preguntas insoslayables respecto de su fundamento y operación. Dado que es la articulación de nuestras asimetrías la que está en juego, Araujo hace a tal interrogación un aporte a todas luces provechoso.

## Bibliografía

- Arendt, H. 2011. *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Gadamer, H.-G. 2012. *Verdad y método*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Kojève, A. 2020. *La noción de autoridad*. Barcelona: Página Indómita.
- Morandé, P. 2017. *Textos sociológicos escogidos*. Santiago: Ediciones UC.
- Roblero, M. y Rojas, H. (eds.) 2021. *70 mensajes para el futuro*. Santiago: Ediciones Mensaje.
- Thornhill, C. 2011. Political Legitimacy: A Theoretical Approach Between Facts and Norms. *Constellations* 18(2), 135-169.
- Tyler, T. 2006. *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press.
- Weber, M. 2019. *Economy and Society: A New Translation*. Cambridge: Harvard University Press. *EP*

## Reseña

Bruno Latour. *After Lockdown: A Metamorphosis*. Oxford, UK: Polity Press, 2021. US\$19.95 (ISBN: 9781509550029), 180 pp.

### **Martín Tironi**

**Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile**

La escalada de crisis sistémicas a las que hemos asistido en los últimos años ha venido instalando la urgencia por problematizar los principios sobre los cuales se ha fundado la idea moderna de desarrollo. Si bien, como señala Isabel Stengers (2009), persiste una sorda insensibilidad en la clase política frente a la barbarie civilizatoria que se revela ante nuestros ojos, lo cierto es que los antecedentes de la urgencia que permea nuestras conciencias están a la vista: degradación y contaminación ambiental, prolongadas sequías y sorpresivas inundaciones, extinción de múltiples especies, calentamiento climático, recrudecimiento de los conflictos bélicos e irrupción de una pandemia global como ha sido la de COVID-19. Todo esto ha remecido el orden social de una manera poco conocida en la historia y ha venido a incrementar la experiencia de catástrofe civilizatoria global, poniendo en evidencia la necesidad de reconocer alternativas a los modos de vida dominantes.

Es precisamente a este momento de incertidumbre sobre cómo afrontar los mundos por venir al que se aboca el libro del filósofo y antropólogo francés Bruno Latour, *After Lockdown: A Metamorphosis* (2021). Una primera lectura podría ubicar esta obra dentro del cúmulo de libros que buscan comprender los impactos de la pandemia COVID-19. No

---

MARTÍN TIRONI es sociólogo, Pontificia Universidad Católica de Chile; máster en Sociología, Sorbonne V; PhD, Centre de Sociologie de l'Innovation, École des Mines de Paris. Posdoctorado, Centre de Sociologie de l'Innovation, Ecole des Mines de Paris. Visiting Fellow, Centre for Invention and Social Process, Goldsmiths, University of London. Sus áreas de investigación son la antropología del diseño, dispositivos y tecnologías digitales e infraestructuras urbanas. Su trabajo ha sido publicado en *The British Journal of Sociology* (2020), *Journal of Cultural Economy* (2018), *Environment and Planning D* (2018), entre otros. Es profesor asociado de la Escuela de Diseño, Pontificia Universidad Católica de Chile. Dirección: Avda. El Comendador 1916, Providencia, Santiago, Chile, CP 75000. Email: [martintironi@gmail.com](mailto:martintironi@gmail.com).

obstante, lejos de intentar explicar las causas de la crisis sanitaria, este ensayo se abre a un ejercicio de filosofía prospectiva y experimental: tomar el carácter pedagógico y ‘trágicamente interesante’ de la pandemia mundial, para reflexionar sobre los problemas ecológicos que acechan al planeta.

Latour es quizás el pensador contemporáneo que más creativamente ha reflexionado sobre la transición ecológica en curso, y en este trabajo percibimos muchas de las permanentes preocupaciones del autor: desde la idea de fabricación de ‘híbridos’ (1993) a la politización del dualismo naturaleza/cultura (2004), pasando por las más recientes conceptualizaciones sobre el advenimiento del Antropoceno, la intrusión de Gaia (Latour 2017a) y la demanda de un aterrizaje en la materialidad de la Tierra ante la desorientación política (Latour 2017b).

Pero *After Lockdown* es ante todo una reflexión anclada en la experiencia existencial y corporal provocada por el virus y el confinamiento. Desde aquí, la pandemia emerge como una de las manifestaciones más inexorables de la necesidad de reconocer los colectivos y enredos híbridos (humanos y otros-que-humanos) que componen la Tierra, y que se resisten a los esencialismos y especismos modernos.

Resulta complejo fijar un argumento central en *After Lockdown* a causa de la polifonía de argumentos que concurren y a lo esquivo de un pensamiento irreductible a cánones convencionales. No obstante, una de las tesis que se deja trazar es que el confinamiento, la momentánea paralización de las actividades económicas y la extrema vulnerabilidad que instauró el agente viral, son un preámbulo premonitorio de otro confinamiento más radical y permanente. Este nuevo encierro estaría vinculado a una disrupción cosmológica que Latour denomina ‘Nuevo Régimen Climático’, descrito en *Facing Gaia* (2017a) como una desestabilización de la Tierra producto del accionar humano. Al respecto, el autor de *After Lockdown* señala que “gracias a la pandemia, e incluso gracias a esa horrible máscara que nos come el rostro y nos sofoca, llegamos a sentir, detrás de la crisis política, la irrupción de una crisis cosmológica” (119).

Considerado uno de los pensadores más influyentes y versátiles de la actualidad (sus trabajos incluyen piezas de teatro, presentaciones-

espectáculos, exposiciones),<sup>1</sup> Latour encuentra en el COVID-19 una plataforma inimaginablemente apta para desplegar lo que podríamos llamar una ‘antropología del confinamiento’. Describe así el tipo de metamorfosis, desmantelamientos y alianzas que, humanos y no-humanos, tendremos que desplegar para seguir cohabitando colaborativamente en un planeta dañado. La mutación climática global que se instaura ante nosotros no tendrá escapatoria ni vacuna posible. Por el contrario, señala Latour, deberemos aprender a ‘quedarnos con los problemas’ —usando la expresión de Haraway (2016)—, renunciando de paso a paradigmas basados en las ideas de progreso, de naturaleza, de economía, de Tierra. Sugiere una y otra vez que la emergencia de esta desestabilización ecológica no solo es un llamado a reformular las categorías políticas, epistemológicas, cosmológicas y ontológicas sobre las cuales los ‘modernos’ —como los denomina Latour— han organizado la vida. Es, sobre todo, un llamado a tomar conciencia de los límites materiales del mundo que habitamos, reconceptualizando lo que entendemos por planeta Tierra. El advenimiento de este nuevo régimen climático, señala, no es una ‘crisis’ transitoria ni una coyuntura pasajera. Es un estado permanente que supone una metamorfosis en los modos de ser, hacer y conocer que escapan a las lógicas de pensamiento dualista y antropocéntrico dominantes, obligando a clausurar los futuros guiados por la expansión y el crecimiento ilimitado.

Para graficar esta metamorfosis y aterrizaje en la Tierra que la humanidad está destinada a experimentar, Latour se inspira en el proceso que experimenta Gregorio Samsa, el protagonista de *La metamorfosis* de Kafka. Recurriendo a un estilo literario próximo al utilizado en *Aramis* (Latour 1996) —probablemente uno de sus trabajos más destacados en antropología de la técnica—, Latour va exponiendo un paralelo entre la transformación que el héroe de Kafka advierte al despertar una mañana convertido en insecto, y la metamorfosis que la humanidad debe asumir para reorganizar sus formas de vida ante la urgencia socioecológica y el riesgo de convertir la Tierra en un lugar inhabitable. En las catorce sec-

---

<sup>1</sup> En su esfuerzo permanente por difundir su pensamiento y reflexiones más allá del lenguaje académico convencional, el año 2020 Bruno Latour y Peter Weibel fueron los curadores de la exposición *Critical Zones. Observatories for Earthly Politics* (2020), en el centro de Arte Alemán ZKM, la cual reflexiona en torno al concepto de ‘zona crítica’, una capa que se extiende ‘dos o tres kilómetros’ en cada dirección por encima y por debajo de la superficie terrestre.

ciones que componen el libro, la figura kafkiana de la metamorfosis es usada por Latour no para moralizar sobre cómo debemos vivir, sino para reflexionar sobre la condición de *terrestre* (seres vivientes interdependientes que engendran lo vivo) y la posibilidad de una rematerialización de nuestros modos de existencia.

Reconocer la posibilidad del fin del mundo no es un ejercicio de ciencia ficción, sino aceptar que la Tierra que habitamos no es la misma que el proyecto moderno abrazó y que cierta elite internacional persiste en defender (Latour 2017b). Al igual que Gregorio Samsa, Latour argumenta que tendremos que reaprender a dismantelar el mundo que creíamos estable y cierto, *echando raíces* sobre un suelo fragilizado. Así, afirma Latour, “somos escarabajos”, porque vivimos con un “caparazón de consecuencias” y tendremos que aprender a reconocer —como está ocurriendo con la pandemia— que cada uno de nuestros actos se volverá sobre nosotros reconfigurándonos. Nuestras existencias dependen de muchas otras existencias, pero los modernos nos hemos dedicado a destruir a los seres de los cuales dependemos, desconociendo nuestra condición relacional. Ya no hay un ‘ahí afuera’ (*out there*), porque eso supone reproducir la idea de un espacio-tiempo infinito y la distinción moderna naturaleza/cultura, que el autor ha venido problematizando desde *Nous n'avons jamais été modernes* (1993) y *Politics of Nature* (2004).

El uso que Latour da a la figura de Gregorio Samsa para territorializar<sup>2</sup> el nuevo régimen climático y la era antropogénica tiene algunas reminiscencias deleuzianas. En *Qu'est-ce que la philosophie?* (2005) Deleuze y Guattari sostienen que una de las principales labores de la filosofía es la creación de conceptos, entendidos como actos de pensamiento que adquieren consistencia por medio de la producción de *personajes conceptuales* que permiten territorializar y corporizar reflexiones. En *After Lockdown*, Latour moviliza la figura de Samsa precisamente como un *personaje conceptual*, en su poder de extrañamiento, o como caja de resonancia para instigarnos a especular sobre lo que la pandemia nos revela. Y lo que devela es la pregunta sobre cómo reaprender a *cohabitar juntos* para mantener las condiciones de habitabilidad en la Tierra.

<sup>2</sup> El título original en francés del libro que comentamos es *Où suis-je? Leçons du confinement à l'usage des terrestres*, que en español sería ‘¿Dónde estoy? Lecciones del confinamiento para el uso de terrestres’.

Si bien no podemos afirmar que *After Lockdown* represente una clara evolución conceptual con respecto a trabajos precedentes de Latour, sí encontramos una restitución fresca y fuertemente colaborativa<sup>3</sup> de sus recientes reivindicaciones sobre la disrupción de la Tierra como actor político ineludible del escenario mundial contemporáneo.

## Terrestre, interdependencias y política del desmantelamiento

A continuación quisiera discutir brevemente algunos gestos teóricos que, a mi juicio, marcan algunas de las preocupaciones principales del autor en el ensayo aquí reseñado, y que están enlazadas a una pregunta más general: qué significa existir en un planeta dañado.

Hay un primer gesto persistente relativo a explorar lo que entendemos por Tierra. Continuando con la ya acostumbrada operación de desmitificación de ciertos paradigmas modernos, como hizo con la noción de Ciencia en *Laboratory Life* (2013 [1979]) o de Sociedad en *Reassembling the Social* (2007), en *After Lockdown* Latour desarrolla un argumento sobre la irrupción de un actor político posnatural y que había permanecido como telón de fondo: la Tierra. Instiga a abandonar la idea moderna de la Tierra como un espacio natural y neutral donde habitamos los humanos, para comprenderla como un efecto de ensamblajes, interdependencias e hibridajes donde agencias (*agencies*) humanas y más que humanas fabrican la vida. Desde esta ontología relacional, Latour señala:

Sobre la Tierra, nada es exactamente ‘natural’, entendiendo por ello lo que no ha sido tocado por ningún ser vivo: todo es creado, organizado, imaginado, mantenido, inventado, entremezclado por agencias que, de cierta manera, saben lo que quieren, o en cualquier caso apuntan a un objetivo que les es exclusivo. (21)

*After Lockdown* plantea un horizonte de enraizamiento en la materialidad de la Tierra o Gaia,<sup>4</sup> reconociendo la multiplicidad de organismos y agencias (biológicas, geofísicas, geoquímicas...) que dan

<sup>3</sup> Haciendo gala justamente de este espíritu colaborativo y transdisciplinario, en las últimas veinte páginas del libro Latour se dedica a listar y describir a la comunidad de autores que nutren cada uno de los capítulos e ideas del ensayo, mostrando una transversalidad muy propia del autor.

<sup>4</sup> En su interés en el problema del Antropoceno, Latour (2017a) retoma la hipótesis Gaia de James Lovelock y Lynn Margulis para conceptualizar la potencia política de la Tierra.

continuidad y equilibrio al mundo. Lo terrestre, dice Latour en el libro aquí reseñado, “se extenderá hasta la lista de interacciones con aquellos de quienes se depende” (72). Es la concepción astronómica de la Tierra, difundida por la imagen fotográfica *The Blue Marble* tomada desde la *Apolo* en 1972, la que ha perpetuado este desapego a lo terrenal (*earthly*) y un descuido de nuestro parentesco con la Tierra. Si en *Nous n'avons jamais été modernes* (1993) Latour recrimina a los modernos por su incapacidad para reconocer la producción de ‘híbridos’ compuestos de sociedad y naturaleza, en sus recientes trabajos los modernos aparecen como un proyecto desterritorializante. Reconocer que somos seres terrestres —antes incluso que humanos— es lo que va a conceptualizar bajo el término de *earthboundness* (Latour 2017a). Vale decir, los humanos no estamos *sobre* la tierra, sino *entremezclados* con ella en un ensamblaje que coevoluciona incesantemente. Así, el virus no solamente nos rodea y nos impone restricciones, sino que también vive *en* nosotros, somos su hábitat; y lo mismo podríamos decir de bacterias, microorganismos, gases, agencias tecnológicas y digitales.

Sabernos enmarañados a otras entidades que nos *hacen ser*, implica cultivar el arte de una diplomacia cosmopolítica que permita una recomposición y extensión de la idea de política hacia otros-que-humanos. La metamorfosis a la que apela Latour en *After Lockdown* supone dejar de pensar el desarrollo como un asunto exclusivamente humano —bajo la lógica de sobreexplotación de los recursos naturales— y comenzar a explorar formas de cohabitación y solidaridad interespecies que vayan más allá del ‘club de los humanos’, beneficiando a todos los seres que conforman lo Terrestre y respondiendo a las demandas por nuevas formas de parentesco.

*After Lockdown* puede ser leído, entonces, como una reivindicación del proceso de *ecologización* que ha acelerado la pandemia, entendiendo por ello la reterritorialización de los modos de habitar. Para Latour, vivir, pensar y hacer desde una ‘posicionalidad’ territorial es una metamorfosis cosmológica, ya que supone romper con la cosmología basada en la intensificación del crecimiento y la idea de ‘humano’ como único organizador del mundo.

Latour insiste en que nuestra existencia está confinada a lo que se conoce en términos científicos como *critical zones*, una capa que se extiende a dos o tres kilómetros por encima y por debajo de nosotros, cada

vez más frágil, corroída y reñida. Lanzados en esa ‘zona crítica’, los humanos no podemos continuar confiando en la actitud moderna y arrogante de los ‘Extractors’ (extractores), y más bien debemos reaprender a vivir desde la mirada de los ‘Menders’ (reparadores), que “tienen que luchar para recrear otra forma de entretejer territorios” (114). Bajo esta noción de ‘reparadores’ de la Tierra, se vislumbra no solo un llamado a reparar las consecuencias devastadoras del desarrollo industrial y su lógica productivista, sino también el desafío de comenzar a diseñar lo que podríamos llamar una cosmología del desmantelamiento de ciertas infraestructuras, actividades, innovaciones, proyectos, etcétera, que no se alinean con la situación de mutación climática que atravesamos.<sup>5</sup>

Los terrestres, seres frágiles y dependientes, y abiertamente amenazados en nuestra propia existencia, debemos aprender a echar raíces en un suelo que está sobrepasando sus límites materiales de reproducción. Esta cosmología del desmantelamiento, que podría resonar con la noción de decrecimiento —aunque el autor nunca usa el término—, se refiere más bien a la necesidad de restituir aquellos elementos que nos sostienen y de identificar los posibles renunciamentos que podrían prefigurarse. Esto tiene relación con la crítica que Latour plantea en uno de los capítulos del libro comentado sobre la representación de la Economía como una entidad autónoma y “como la base de toda la vida posible en la tierra” (60). El autor deja instalada la pregunta sobre qué pasaría si dejáramos de pensarnos solamente desde el paradigma de la producción —que considera todas las entidades físicas y biológicas bajo el estatus de ‘recursos’— para reflexionar y proyectar desde condiciones de habitabilidad e interdependencia de los terrestres. Problematicando la idea de economía como un dominio natural, Latour no solo busca re-materializar dicha noción, sino también dignificar a esos seres de los que dependemos y que son condición de posibilidad de la habitabilidad y del equilibrio de la Tierra.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> En el texto ‘Imaginer les gestes-barrière contre le retour à la production d’avant-crise’ (2020), Latour propone un auténtico protocolo de renunciamento, invitando a realizar la lista de actividades que, una vez pasada la crisis, estamos dispuestos a abandonar.

<sup>6</sup> Aquí Latour moviliza el argumento de su amigo Micheal Callon (2021) para rechazar la idea de economía como ‘dominio’ trascendente, y entenderla como el producto de un enorme trabajo de ‘economización’, donde convergen vínculos locales, dispositivos, escuela de comercio, tablas de Excel, algoritmos, etc.

En un momento de proliferación de soluciones tecnocientíficas para mitigar el cambio climático (véase Bratton 2021), *After Lockdown* es un libro que ofrece pistas especulativas para pensar narrativas o vocabularios de transición ecológica que trasciendan los efectos desfuturizantes del pensamiento moderno hoy en crisis. La gran pregunta, para Latour, no es saber qué somos, sino dónde estamos situados; esto supone identificar las articulaciones para que los terrestres otros-que-humanos puedan integrarse a la recomposición de un planeta herido, asumiendo que la vida tal cual la conocemos no podrá proyectarse por mucho más tiempo.

## Bibliografía

- Bratton, B. 2021. Cómo evitar el colapso. *Nueva Sociedad* 296, 109-118. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/evitar-el-colapso/> [17 de marzo 2022].
- Callon, M. 2021. *Markets in the Making: Rethinking Competition, Goods, and Innovation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Deleuze, G. y Guattari, F. 2005. *Qu'est-ce que la philosophie?* Paris: Éditions de Minuit.
- Haraway, D.J. 2016. *Staying with the Trouble. Making Kin in the Chthulucene*. Durham, London: Duke University Press.
- Latour, B. 1993. *Nous n'avons jamais été modernes: essai d'anthropologie symétrique*. Paris: La Découverte.
- Latour, B. 1996. *Aramis, or the Love of Technology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latour, B. 2004. *Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latour, B. 2007. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Latour, B. 2012. *Enquête sur les modes d'existence. Une anthropologie des modernes*. Paris: La Découverte.
- Latour, B. 2017a. *Facing Gaia: Eight Lectures on the New Climatic Regime*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Latour, B. 2017b. *Où atterrir? Comment s'orienter en politique*. Paris: La Découverte.
- Latour, B. 2020. Imaginer les gestes-barrières contre le retour à la production d'avant-crise. *AOC media - Analyse Opinion Critique*, 30 de marzo. Disponible en: <https://aoc.media/opinion/2020/03/29/imaginer-les-gestes-barrieres-contre-le-retour-a-la-production-davant-crise/> [6 de mayo 2022].
- Latour, B. y Weibel, P. (eds.) 2020. *Critical Zones: The Science and Politics of Landing on Earth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Latour, B. y Woolgar, S. 2013 [1979]. *Laboratory Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stengers, I. 2009. *Au temps des catastrophes. Résister à la barbarie qui vient*. Paris: La Découverte. EP

## Reseña

Ben Little, Alison Winch. *The New Patriarchs of Digital Capitalism. Celebrity Tech Founders and Networks of Power*. New York: Routledge, 2021 (ISBN: 9780367260118), 244 pp.

### **Lorena Antezana Barrios**

Universidad de Chile, Chile

Las celebridades alimentan con sus vidas, sus actividades, sus triunfos y sus fracasos la vida cotidiana de muchas personas. Un estímulo adicional es el hecho de que aquellas celebridades sean ‘personas reales’, pues observando estas vidas ajenas se puede hacer catarsis y también se puede aprender con y de ellos, y la curiosidad (quizás necesidad) que estimula su seguimiento en distintos medios y plataformas fomenta su popularidad y la legítima.

*The New Patriarchs of Digital Capitalism*, escrito a cuatro manos, se centra en el análisis de quienes integran un pequeño grupo de personas famosas que tienen en común el ser multimillonarias fundadoras de las empresas tecnológicas más importantes a nivel global de la costa oeste de Estados Unidos. Se trata de Elon Musk, cofundador y director de TESLA, SpaceX, PayPal y The Boring Company; de Jeff Bezos, fundador de Amazon; de Mark Zuckerberg, creador y fundador de Facebook; de Peter Thiel, cofundador de PayPal, de Palantir Technologies y de Founders Fund; y de Larry Page y Sergey Brin, creadores de Google. Cada uno de ellos es protagonista de un capítulo, a excepción de los últimos dos que son abordados juntos.

Existen otras características que unen a ese grupo de personas y por las que son parte del estudio de casos llevado a cabo por él y la autor/a del libro: están involucradas desde el inicio en la gestión diaria de sus empresas, son las más ricas del mundo y tienen perfiles públicos en medios populares que legitiman y desafían su poder social. Y, claro, también son hombres blancos pertenecientes a la elite intelectual estadounidense.

se, y están relacionados entre sí por negocios, amistad, rivalidad y conexiones de influencia política como lo determinan él y la autor/a, quienes además grafican su red de conexiones. De esta manera, el cabeza de familia corporativo se convierte en patriarca en virtud de su autoridad sobre los demás y está fuertemente conectado con otros patriarcas en la esfera pública.

La heteronormatividad estadounidense (en el libro se usa 'americana') incluye la división de género; ella es crucial para entender el pateralismo que se presenta aquí, mientras que la homosocialidad sería una vía clave a través de la cual el patriarcado mantiene su poder. Observar las relaciones entre hombres permitiría entender la manera en que opera el patriarcado y la forma como se conectan estas masculinidades performativas. Es el caso de Peter Thiel (144), cuya celebridad permite cimentar la red patriarcal en la costa tecnológica oeste; esto, no solo porque él es capaz de incorporar a nuevos hombres en la red y de facilitar las conexiones entre ellos y la derecha conservadora estadounidense, sino también porque su buena posición revela la coherencia subyacente del capitalismo digital en términos de su producción de desigualdades. Little y Winch, siguiendo a otros autores, argumentan que algunos hombres blancos gay (que es el caso de Thiel) pueden ser incluidos en centros de poder e invocan al homonacionalismo para ilustrar las formas en que los sujetos *queer* homonormativos son disciplinados y normalizados en la ciudadanía nacional estadounidense.

El propósito declarado de la investigación realizada fue desarrollar una comprensión de las biografías narrativas míticas de estos personajes famosos, a partir de sus estrategias de autopromoción y de promoción de sus empresas, las que son parte de un continuo, de un imaginario que está relacionado con algunos mitos fundadores del país. Utilizando una metodología que combinó formas clásicas de análisis textual con métodos literarios más cuantitativos (análisis lingüístico de corpus) e investigación documental general, los autores trabajaron con un corpus de 95 libros populares sobre la industria de la tecnología y la cultura circundante, de forma de abordar el poder colectivo de estos fundadores, su influencia y su ideología, su dinámica de grupo y el papel que desempeñan en las formaciones socioculturales y políticas más amplias del capitalismo digital. También revisaron las publicaciones que estas personas realizaron en distintas redes sociales (fotografías, post y videos), entrevistas y artículos en revistas durante el período de investigación.

Si bien queda clara la forma en que se recolectó, organizó y analizaron los textos y el material de base del corpus del proyecto, la interpretación de los datos o, más bien, la perspectiva que él y la autor/a asumen a la hora de interpretarlos, aunque muy interesante, no es muy clara. Ellos indican que para esto se basan en diferentes disciplinas y en diferentes formas de escritura de los capítulos.

Cada una de las celebridades que son parte de esta red ilustra, en su capítulo específico, una dimensión particular o aspectos del fenómeno más amplio que exploran los autores, cuya premisa central sería que los integrantes de este grupo selecto de personas representa una poderosa industria que marca el comienzo de una nueva era de 'colonialismo de datos' y de un 'capitalismo de vigilancia'. Pero, ¿cómo Little y Winch llegaron a esta interpretación? Este es uno de los aspectos que no quedan tan claros en el libro.

La interpretación que él y la autor/a realizan es fascinante y muy ilustrada, pero, si bien incorporan un anexo que describe en forma detallada el trabajo llevado a cabo con el corpus (que se podría replicar), nunca queda muy comprensible el tipo de análisis empleado y la manera en que ejecutan el 'ensamblaje' y ordenan la información obtenida para cada caso.

Un segundo punto cuya premisa o hipótesis inicial pareciera responder a la perspectiva de género de Little y Winch, más que a la información recolectada, es el que indica que las jerarquías de género son reforzadas y legitimadas por la red patriarcal y que "en particular, estas ideologías están animadas por el espíritu de la frontera y su paradigma del hogar blanco heteronormativo" (traducción propia, 28). De hecho, la única mujer que aparece en el libro y que tiene un capítulo propio no es considerada como parte del corpus de trabajo pues, "no hay fundadoras que operen a la escala de los hombres en la red que hemos identificado" (traducción propia, 5) y su elección responde más bien a la necesidad de realizar un contraste con los casos que, al final, permite respaldar el argumento inicial. En ese sentido, se podría entender la privilegiada posición de Sheryl Sandberg (167) como parte de un 'patriarcado clásico'.

Sandberg pertenece a la compañía de Zuckerberg, pero no es fundadora; de hecho, gana menos del 2% de que lo que gana su jefe. La relación próxima que establece con los principales patriarcas es la clave de su celebridad. Ella los respalda y ellos la respaldan a ella, y esto

permite entender por qué sus libros y ella misma son tan populares. Sus textos se centran en lo que potencialmente pueden conseguir algunas mujeres de elite que ya se benefician de las estructuras patriarcales existentes. Parte del argumento que despliega es que a través de la gestión exitosa del hogar privado y equilibrando esto con el lugar de una mujer en una corporación, se puede alcanzar la felicidad. Su consejo, entonces, es que ser resiliente en el contexto de la dominación masculina es mejor que ser resistente a ella. Algunas feministas la critican puesto que su feminismo es muy limitado. Para él y la autor/a del libro, más que esto, sus soluciones son individuales y su visión es muy elitista. Su celebridad no sería en cuanto feminista, sino como *cis*, hija heterosexual, madre y mujer.

## **La mitología fronteriza, los niños genio y el patriarcado**

La mitología fronteriza sería uno de los mitos fundantes importantes en las narrativas de estas celebridades. Ella se organiza en torno a la identidad estadounidense del pionero valiente e ingenioso y en el imaginario de la casa colonial. La hipótesis planteada por Little y Winch es que estas estructuras de poder y control de antaño siguen operando hoy en día.

El viejo mito pionero esconde formas de opresión interseccionales —raza, clase y género— que fueron parte del establecimiento de las fronteras terrestres y que seguiría presente en estas fronteras digitales. En la mitología fronteriza que es parte constitutiva de las narrativas de estas celebridades, se pasa por alto y se reorganiza la violencia del colonialismo, escondida detrás de espacios de trabajo que están formados por la tensión entre competencia y colaboración que caracteriza el medio patriarcal de estos pioneros fundadores. El hacker sería el equivalente tecnológico del cowboy en el salvaje oeste.

En el caso de Jeff Bezos encontramos a un pionero que no está ya conquistando territorios físicos, sino que conquista otros espacios, por esto el subtítulo del capítulo que acompaña su nombre es ‘Más allá de la frontera americana’ (85). Al igual que Bezos, la celebridad de Thiel es en parte construida a través de la invocación a este mismo mito. Esta sería una ideología de libertad que permitiría a sus defensores aparecer como campeones de la libertad, incluso mientras continúan persiguiendo la dominación y el control patriarcales.

La familia patriarcal, centrada en un padre estricto, se relaciona con la mitología fronteriza y está en el corazón del imaginario conservador estadounidense. Es el caso desarrollado en torno a Mark Zuckerberg (116) quien, de acuerdo al análisis realizado, explotaría su posición en una estructura de familia tradicional para naturalizar su autoridad masculina en el ámbito público. Así, la performance de la masculinidad paternal legítima no solo la soberanía de Zuckerberg sobre Facebook, sino también sobre los usuarios de su data.

En el capítulo sobre el creador de Facebook se argumenta que masculinidad y patriarcado están mutuamente constituidos y reconstituidos a partir de la reconfiguración del hogar y de las relaciones de poder que se establecen desde allí. De esta manera, la masculinidad continúa connotando poder, control y dominio político, y los líderes deben demostrar estas cualidades para establecer su legitimidad.

Otro de los mitos que son parte de la narrativa de los fundadores del paradigmático Silicon Valley es el de los visionarios ‘niños genio’. Se trataría de un niño genio inventor cuyo complemento social es una bella mujer que también se hace cargo de la administración de su tiempo. Además, esta nueva generación de emprendedores sería parte de una masculinidad *friki* (*geek* en el original), asociada a hombres heroicos de gran capacidad cerebral, muchos de los cuales tuvieron traumas de infancia asociados al *bullying*, la ausencia o la violencia de los padres hacia los hijos, con pocas capacidades emocionales y expertos en computación y artes marciales.

Es el caso de Elon Musk (56), quien como fundador famoso está fuertemente conectado con estas nuevas formas de masculinidad en evolución dentro de la cultura popular. En su caso, sus relaciones con la cultura popular y el cultivo de un *fandom* son centrales a su estrategia corporativa general. Comparten esta narrativa Larry Page y Sergey Brin (187), quienes, además —y a diferencia de Bezos y de otros pioneros—, se alejan del mito del cowboy o del explorador colonial y son más cercanos a un paternal imperialismo estadounidense, cuyas intenciones y motivación son filantrópicas. En la lucha del bien contra el mal ellos son de los buenos. Su motivación es hacer del mundo un mejor lugar, así como preservar y poner a disposición de todos y de todas el conocimiento, en lugar de forjar nuevas fronteras a la manera de Bezos y Thiel.

La genialidad de estos fundadores y su creencia en que la tecnología estadounidense es un valor global, legítima sus operaciones. Por otro

lado, el rol central de las universidades en sus biografías hace que las historias de estos fundadores reflejen los valores centrales de la academia liberal: igualdad, universalismo y libertad intelectual.

Así como la retórica de la libertad, el progreso y la oportunidad del mito de la frontera ofusca sus jerarquías raciales y de género, la ideología del dataísmo también sirve para presentar como válido únicamente lo que ya está preseleccionado como significativo e importante. Esto significaría que las desigualdades se reproducen allí como naturales a través de la creencia de que los conjuntos de datos son neutrales, pero eso no es así: siempre son una forma aplicada de conocimiento que se ha recopilado y organizado de maneras específicas, las que contribuirían a la creación de una nueva era de explotación del capitalismo.

Las ideologías legitimadoras de los fundadores están profundamente generizadas (los niños genios), racializadas (identificando un discurso posracial donde el racismo es del pasado, mientras preside sobre jerarquías profundamente socializadas) y son clasistas (a través del privilegio de la meritocracia). Estas ideologías, para él y la autor/a serían también específicamente estadounidenses. Los fundadores de estas empresas tecnológicas de punta aprovecharían el lenguaje y el afecto de la frontera colonial para legitimar la voluntad de dominar el terreno del capitalismo digital, incluida la propiedad de los datos de otras personas. *EP*