

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 178

OTOÑO

2025

ARTÍCULOS

**Eduardo Engel, Ronald Fischer y
Alexander Galetovic**

Evolución de la asignación de riesgos en las concesiones
chilenas

**Hermann González
y Felipe Larraín**

Efectos de la industria de fondos de inversión en la
economía chilena

Osvaldo Larrañaga

¿Cuán redistributivo ha sido el gasto social en Chile?

**Karol Fernández, Nicolás Rojas y
Alejandro Weber**

Impacto de la Pensión Garantizada Universal en
las pensiones actuales y desafíos para el debate
previsional en Chile

ENTREVISTA

Pablo Oyarzún

La fragilidad del pensamiento.
Pablo Oyarzún en conversación con Diego Fernández

RESEÑAS

Daniel Loewe

Liberalism as a Way of Life, de Alexandre Lefebvre

Pablo Paniagua

Neoliberalismo. Una idea en disputa, de Álvaro Vergara

Mauro Ramos

*The Return of Work in Critical Theory: Self, Society,
Politics*, de Christophe Dejours, Jean-Philippe Deranty,
Emmanuel Renault y Nicholas H. Smith

Cristóbal Marín

El alma del verdor de Santiago, de Romy Hecht Marchant

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 178

OTOÑO

2025

CEP

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

ISSN 0716-1115 (edición impresa) ISSN 0718-3089 (edición en línea)

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

El Centro de Estudios Públicos (CEP) es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro y de naturaleza académica, que se ocupa del cultivo, análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a un orden social libre. La institución se propone cumplir funciones orientadoras de la opinión pública chilena a partir de la adhesión a las libertades personales y públicas, al derecho de propiedad privada concebido como resguardo de esas mismas libertades, y a la democracia como forma pacífica y estable de gobierno.

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente Juan Obach G.

Vicepresidente Juan Andrés Camus C.

Consejeros

Roberto Angelini R.
Isabel Aninat S.
Soledad Arellano S.
Enrique Barros B.
Isabel Behncke I.
Nicolás Burr G.
Nicholas Davis L.
Carolina del Río G.

Sebastián Edwards F.
Jorge Errázuriz G.
Fernando J. Larraín C.
Jean Paul Luksic F.
Carolina Matetic H.
Jorge Matte C.
Ramiro Mendoza Z.
Heike Paulmann K.

Salvador Said S.
Sol Serrano P.
Carlo Solari D.
Alejandro G. Vigo P.
Richard von Appen L.
Luis Enrique Yarur R.

CONSEJO ASESOR

José Ramón Aboitiz D.
Iván Arriagada H.
Kathleen C. Barclay
Víctor Bezanilla S.
Gastón Bottazzini B.
Antonio Büchi B.
Juan Manuel Casanueva P.
Herman Chadwick P.
Carla Cordua S.
Francisco Costabal M.
Enrique Cueto P.
Juan Cúneo S.
José Luis del Río G.
Matías Domeyko C.
Pablo Echeverría B.
Felipe Edwards del Río
Juan E. Errázuriz O.
Jorge Eugén U.
José Antonio Garcés S.
Luis Felipe Gazitúa A.

Jorge Gómez D.
Pablo Granifo L.
Rafael Guilisasti G.
Peter Hiller H.
Maximiliano Ibáñez B.
Cristián Infante B.
Ramón Jara A.
Patricio Jottar N.
Bernardo Larraín M.
Alfonso Larraín S.-M.
Andrés Lehuedé B.
Jorge Lesser G.-H.
Andrónico Luksic C.
Lucas Malfetano C.
Claudio Melandri H.
Sonia Montecino A.
René Muga E.
Tomás E. Müller S.
Claudio Muñoz Z.
Roberto Muñoz L.

Francisco Murillo Q.
Macarena Navarrete P.
Eduardo Navarro B.
José Odone O.
Manuel Olivares R.
Francisco Pérez M.
Ricardo Ramos R.
Jaime Ravinet de la F.
Hernán Rodríguez W.
María Teresa Ruiz G.
Francisco Ruiz Tagle E.
Baltazar Sánchez G.
Juan Manuel Santa Cruz M.
Francisco Silva S.
Andrés Vicuña G.-H.
Joaquín Villarino H.
Pablo Villarino H.
Eugenio von Chrismar C.
Erick Weber P.

SELECCIÓN DE LIBROS PUBLICADOS EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS POR EL

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Adam Smith

Leonidas Montes, FCE, 2024

Ética de la contingencia

Aldo Mascareño, Metales Pesados, 2024

Mapuche en el sur de Chile. Sociedad e identidad

Aldo Mascareño y Carmen Le Foulon (eds.), FCE, 2024

Andrés Bello. Orden y libertad en la

Hispanoamérica independiente

Iván Jaksic, FCE, 2023

Transigencias: una guía de lecturas

Carla Cordua, Roneo, 2023

Disparidad bajo la lupa

Sylvia Eyzaguirre y Rodrigo Vergara (eds.), FCE, 2023

Multiculturalismo, identidad, plurinacionalidad
y todas esas cosas

Daniel Loewe, FCE, 2023

Poder en el sistema

Niklas Luhmann (trad. A. Mascareño), Herder, 2022

Kant y la conciencia moral

Alejandro G. Vigo, Roneo, 2022

Mapudungun, el habla mapuche

Fernando Zúñiga (2006), FCE, 2022

Diez miradas sobre el sistema de gobierno

Luis Eugenio García-Huidobro H. y
Lucas Sierra I. (eds.), Hueders, 2022

100 años de Nicanor Parra

Varios autores, Táchitas, 2022

Para leer la *Divina Comedia*

Joaquín Barceló, FCE, 2021

La democracia en Chile

Joaquín Fernandois, UC, 2020

Aspectos económicos de la Constitución

Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara (eds.), FCE, 2020

Chile constitucional

Juan Luis Ossa Santa Cruz, FCE, 2020

Encantamientos en prosa. Conversando con
Peter Sloterdijk

Leonidas Montes (ed.), FCE, 2019

Inmigración en Chile

Isabel Aninat y Rodrigo Vergara (eds.), FCE, 2019

Un Estado para la ciudadanía

Isabel Aninat y Slaven Razmilic (eds.), 2018

Energías renovables en Chile

J. Clerc, J.C. Olmedo, J. Peralta, M.L. Saavedra,
E. Sauma, I. Urzúa y A. Hernando, 2017

El pueblo mapuche en el siglo XXI

Isabel Aninat, Verónica Figueroa y
Ricardo González (eds.), 2017

Propuestas constitucionales

Lucas Sierra (ed.), 2016

Diálogos constitucionales

Lucas Sierra (ed.), 2015

Growth Opportunities for Chile

Vittorio Corbo (ed.), 2014

La revolución inconclusa

Joaquín Fernandois, 2013

Vidas revolucionarias

Cristián Pérez, 2013

Las escuelas que tenemos

Bárbara Eyzaguirre y Loreto Fontaine, 2008

El mapuche o araucano

Adalberto Salas, 2006

Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos

Alexander Galetovic (ed.), 2006

Cuento contigo

Loreto Fontaine (ed.), 5 tomos, 2004

La izquierda chilena 1969-1973

Victor Fariás, 6 vols., 2000

MÁS LIBROS EN
www.cepchile.cl

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 178 OTOÑO 2025

ESTUDIOS PÚBLICOS

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.

Print and online editions of *Estudios Públicos*

The online edition of *Estudios Públicos* is published at 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, Latindex Catálogo, Erihplus, Dialnet, Google Scholar, Miar, Clase, Hapi, Ebsco, OCLC y Biblat.

Suscripciones

Rosario Palacios. Email: rpalacios@cepchile.cl. También, a través de 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.

Publicado 1 de junio de 2025

Impreso en Andros Productora Gráfica

Hecho en Chile / Printed in Chile, 2025

Aldo Mascareño

Editor en Jefe, Centro de Estudios Públicos, Chile

Rosario Palacios

Editora Ejecutiva, Centro de Estudios Públicos, Chile

Adelaida Neira

Editora de Estilo, Centro de Estudios Públicos, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Isabel Awad

Erasmus University Rotterdam, Países Bajos

Enrique Barros

Universidad de Chile, Chile

Antonio Bascuñán

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Sofía Correa Sutil

Universidad de Chile, Chile

Sebastián Edwards

Universidad de California en Los Angeles,
Los Angeles, Estados Unidos

James Heckman

Chicago University, Estados Unidos

Carlos Hoevel

Pontificia Universidad Católica, Argentina

Alicia Lindón

Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa,
México

Vania Markarian

Universidad de la República, Uruguay

Deirdre McCloskey

University of Illinois at Chicago, Estados Unidos

Sonia Montecino

Universidad de Chile, Chile

Leonidas Montes

Centro de Estudios Públicos, Chile

Eric Nelson

Harvard University, Estados Unidos

Sebastián Raza

Cambridge University, Reino Unido

Eric Schliesser

University of Amsterdam, Países Bajos

John Thompson

Cambridge University, Reino Unido

Angélica Thumala

University of Edinburgh, Reino Unido

Florencia Torche

Stanford University, Estados Unidos

Sergio Urzúa

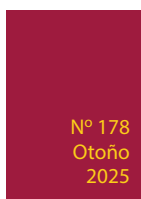
University of Maryland, Estados Unidos

Begoña Vigo

Universidad de Zaragoza, España

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.
- El proceso de revisión, edición y publicación de *Estudios Públicos* sigue lo estipulado por el Committee on Publication Ethics (<https://publicationethics.org>)
- *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).



ESTUDIOS PÚBLICOS

CONTENIDOS

ARTÍCULOS

- 9 Evolución de la asignación de riesgos en las concesiones chilenas
Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic
- 63 Efectos de la industria de fondos de inversión en la economía chilena
Hermann González y Felipe Larraín
- 103 ¿Cuán redistributivo ha sido el gasto social en Chile?
Osvaldo Larrañaga
- 141 Impacto de la Pensión Garantizada Universal en las pensiones actuales y desafíos para el debate previsional en Chile
Karol Fernández, Nicolás Rojas y Alejandro Weber

ENTREVISTA

- 179 La fragilidad del pensamiento. Pablo Oyarzún en conversación con
Diego Fernández

RESEÑAS

- 221 *Liberalism as a Way of Life*, de Alexandre Lefebvre
Daniel Loewe
- 227 *Neoliberalismo. Una idea en disputa*, de Álvaro Vergara
Pablo Paniagua
- 233 *The Return of Work in Critical Theory: Self, Society, Politics*, de Christophe Dejours, Jean-Philippe Deranty, Emmanuel Renault y Nicholas H. Smith
Mauro Ramos
- 241 *El alma del verdor de Santiago*, de Romy Hecht Marchant
Cristóbal Marín
-

Artículos



Artículo

Evolución de la asignación de riesgos en las concesiones chilenas

Eduardo Engel^a, Ronald Fischer^a y Alexander Galetovic^b

^a Universidad de Chile, Chile

^b Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

RESUMEN: Este artículo estudia la evolución de la legislación chilena en cuanto a la asignación de riesgos en concesiones de infraestructura desde sus comienzos, en la década de 1980. Asimismo, examina los efectos de los cambios legales tanto en la inversión como en el comportamiento de los agentes, y en los aumentos de costos de los proyectos debido a renegociaciones poscontractuales. Nos concentramos en las renegociaciones, porque estas pueden alterar la asignación original de riesgo en los contratos. Nuestra conclusión es que la evolución de la asignación de riesgos ha sido positiva, modificando los incentivos para las partes de los contratos, con una asignación más eficiente de los riesgos.

PALABRAS CLAVE: concesiones de infraestructura, asignación de riesgos, renegociaciones, evolución legal, comportamiento de los agentes, inversión

RECIBIDO: julio 2004 / ACEPTADO: marzo 2025 / ONLINE FIRST: abril 2025

The Evolution of Risk Allocation in Chilean Infrastructure Concessions

ABSTRACT: This article analyzes the evolution of Chilean legislation regarding risk allocation in infrastructure concessions since the 1980s. It also examines the effects of legislative changes on investment and agent behavior, and on project cost escalation due to post-contractual renegotiations.

tiations. We highlight renegotiations because they could alter the original risk allocation. Our conclusion is that the legislative evolution has led to a positive shift that modifies the incentives of the parties in PPP contracts, and results in a more efficient allocation of risks.

KEYWORDS: infrastructure PPPs, risk allocation, renegotiations, legal evolution, agents' behavior, investment

RECEIVED: July 2024 / ACCEPTED: March 2025 / ONLINE FIRST: April 2025

El programa de concesiones chileno tiene una historia de tres décadas de inversiones en la infraestructura nacional. Los buenos resultados generales del programa surgen de un diseño que fue evolucionando a medida que aparecieron las dificultades. El estudio de este proceso evolutivo es un tema de interés académico por sí mismo, como también lo son las consecuencias de las concesiones sobre la inversión en infraestructura. En este artículo nos concentramos en la historia y en los impactos de uno de estos procesos: la evolución de la asignación de riesgos en los contratos de concesiones.

La asignación de riesgos entre un concesionario de infraestructura, el Estado y los usuarios es un aspecto central de todo programa de concesiones. Las concesiones son contratos de larga duración, cuyos riesgos deben ser asignados según dos principios: si se trata de riesgos controlables, se asigna a quien mejor los puede manejar; si no lo son, a quien mejor los puede soportar (Irwin 2007). La traslación de estos principios al mundo real se realiza mediante la Ley de Concesiones y sus reglamentos y, en cada caso específico, mediante el contrato de concesión, el que incluye las Bases de Licitación (indistintamente, BALI). Por último, restan los riesgos asociados a situaciones no previstas en la ley, que se resuelven según la asignación de los derechos de control entre la autoridad y el concesionario, en aquellas materias no definidas en los instrumentos anteriores (Hart 2017). El efecto combinado de estos mecanismos determina la asignación de los riesgos entre la concesionaria, el Estado y los usuarios.¹

En este artículo analizamos la historia de las concesiones en Chile, enfatizando en la evolución de la asignación de riesgos. Remite a las concesiones de infraestructura realizadas bajo la Ley de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas contenidas en el DS (MOP) 900 de 1996, ex-

¹ Para el caso chileno, un enfoque jurídico se encuentra en Loo Gutiérrez (2016, 2019a).

cluyendo los puertos, sujetos de otra legislación.² Presentamos evidencia respecto de cómo los cambios legales alteran la asignación de riesgos, en particular en términos de renegociaciones de contratos. Nuestro argumento es que la motivación inicial subyacente del legislador fue limitar el riesgo del impacto fiscal de las concesiones. Posteriormente, la urgencia por mejorar la infraestructura de transporte nacional fue más importante que los potenciales riesgos fiscales. Estas motivaciones alcanzan un equilibrio con la reforma de 2010.

Comenzamos con la prehistoria de las concesiones en Chile, analizando el DFL 591 aprobado en 1982. Se trata de una legislación que no ha sido objeto de análisis detallados, quizás porque ningún proyecto fue realizado a su amparo. Fueron necesarias las reformas legales de comienzos de la década de 1990 para que aparecieran las primeras concesiones. Sin embargo, nos parece interesante estudiar esta ley para notar cómo han evolucionado las motivaciones en concesiones de infraestructura. La ley de 1982 enfatizó en forma exagerada la protección de las finanzas públicas, forzando a los privados a asumir riesgos excesivos. La historia de las concesiones en Reino Unido en la misma década tiene algunas similitudes con la experiencia chilena, debido a una preocupación similar por los efectos fiscales. Bajo esas reglas, Reino Unido tuvo pocas concesiones.³

Las reformas legales de comienzos y mitad de los noventa permitieron un desarrollo acelerado de las concesiones chilenas. Entre 1993 y 2006 se licitaron 50 concesiones por un valor presupuestado de UF 211MM (alrededor de USD 8.400 MM), mejorando dramáticamente la infraestructura de transporte terrestre y aéreo.⁴ Estas reformas modificaron la asignación de riesgos, reduciendo aquel asumido por los concesionarios. Un problema recurrente creado por la legislación de la época,

² Ibarra-Coronado (2011) describe la historia de las leyes de concesiones chilenas usando un enfoque legal. Este artículo se refiere a las concesiones de infraestructura bajo la Ley de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas contenidas en el DS (MOP) 900 de 1996, excluyendo los puertos, sujetos de otra legislación.

³ Se trata de The Ryrie Rules. Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114607.htm>, párrafo 73 [31 de marzo 2025]. Las reglas Ryrie definen cómo incorporar las concesiones a la contabilidad fiscal y están bien concebidas, a diferencia de la primera ley chilena, en que la preocupación por los riesgos fiscales se tradujo en una asignación de riesgos inapropiada, como se verá más adelante.

⁴ En este artículo usamos la regla 1 UF=USD 40 para simplificar, aunque durante el período la unidad de cuenta varió su valor entre USD 38 y 44.

descrito en un artículo anterior en esta revista (Engel et al. 2009), fueron las frecuentes renegociaciones contractuales que elevaron los valores de los proyectos. Las inversiones y pagos adicionales sumaron un monto de UF 70 MM (USD 2800 MM) en el período 1993-2006.

Fueron, precisamente, casos extremos de renegociaciones de contratos durante la segunda mitad de los 2000 (Bitran y Villena 2010) y el escándalo MOP-Gate, en que la Coordinación de Concesiones estuvo cerca de ser corrompida, los que dieron el espacio político para la reforma legal de 2010. Esta reforma también se propuso corregir las deficiencias del mecanismo de resolución de controversias. Analizaremos cómo esta reforma, que incorporó como opción estándar el uso de contratos de plazo variable para asignar concesiones (Engel, Fischer y Galetovic 1996, 2001, 2013, 2018), así como también un nuevo esquema de resolución de conflictos y la incorporación de incentivos a la calidad de servicio en los contratos, modificaron la asignación de riesgos en las concesiones. El resultado ha sido una reducción en las renegociaciones de los contratos de concesión, lo que se detalla en los cuadros al final de este artículo, y en una buena reputación de la institucionalidad chilena de concesiones a nivel global (ver sección 4.1). Esto se logró sin que se redujera el atractivo de invertir en concesiones: entre 2010 y 2020 se licitaron 33 proyectos con una inversión presupuestada de UF 247 MM y las inversiones planeadas corresponden a alrededor de UF 440 MM hasta 2028.

La sección siguiente (1) examina la evolución de la asignación de riesgos en concesiones a través de los cambios en la legislación hasta la ley de 1996, que permitió la expansión del programa de concesiones. La segunda sección (2) examina los problemas que aparecieron con la expansión del programa de concesiones, y los intentos por controlarlos. La sección 3 examina el problema de las renegociaciones contractuales frecuentes y su efecto tanto sobre la asignación de riesgos en los contratos como en la institucionalidad del sector. A continuación (sección 4) se describe la reforma legal introducida por la Ley 20.410 de 2010, que resolvió varios de los problemas de asignación de riesgos descritos en las secciones anteriores, en particular el de las renegociaciones. La sección 5 cuantifica los efectos de la Reforma de 2010 sobre las renegociaciones. La sección final (6) concluye.

I. Historia de la asignación de riesgos en concesiones de infraestructura en Chile hasta 2010⁵

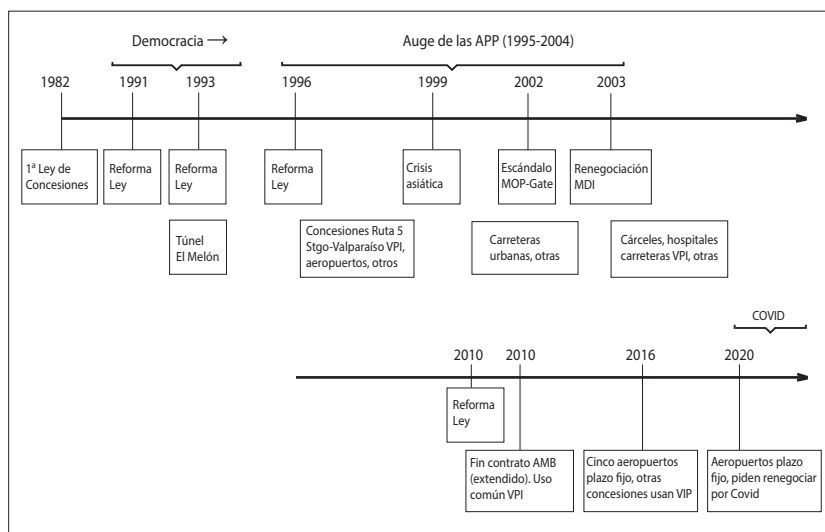
Uno de los riesgos que la legislación y la práctica de concesiones chilena ha querido prevenir es el de los impactos fiscales de estos programas. En países como Portugal (Miranda Sarmento y Renneboog 2015), Reino Unido (NAO 2018), Colombia (Bitran, Nieto-Parra y Robledo 2013) y otros, los programas de concesiones han impactado el presupuesto fiscal intertemporal. Estos efectos a menudo no han sido planificados, sino que son consecuencia de renegociaciones (Colombia) o el efecto de riesgos contingentes asumidos por el Estado (Portugal). Chile también tuvo un período en que las renegociaciones elevaron significativamente el costo fiscal asociado a los proyectos. Posteriores cambios legales permitieron contener el costo de las renegociaciones, como se verá más adelante. En el caso de proyectos que requieren subsidios fiscales, estos están explícitamente incorporados en el diseño del contrato. Además, la ley evita la construcción de proyectos con diseños excesivamente costosos, requiriendo que todo proyecto concesionado debe superar la rentabilidad social mínima exigida a los proyectos de inversión pública. La razón para este requisito es que una concesión sobre un monopolio podría ser privadamente rentable, pese a un diseño de costo excesivo, porque los usuarios no tienen otra opción más que pagar la tarifa. Exigir una rentabilidad social mínima evita los proyectos excesivamente ambiciosos y de alto costo. Dado que el proyecto es del Estado, este test reduce o elimina el riesgo de que el Estado adquiera obras que no son socialmente rentables.

Desde su origen, la preocupación por los potenciales impactos fiscales, en especial debido a renegociaciones de contratos, se ha visto reflejada en la legislación. En particular, la primera normativa de concesiones era casi puritana en su deseo de limitar los riesgos fiscales asociados a concesiones. Dado que no hubo concesiones bajo esa normativa inicial, es imposible determinar si estas restricciones habrían resistido el *lobby* de concesionarios en casos de conflictos. Esta normativa fue relajada durante los años noventa, lo que se tradujo en una enorme expansión del sector. La ley reformada permitía renegociaciones de los proyectos

⁵ Como se ha mencionado más arriba, se excluyen los puertos, que tienen una legislación independiente, que responde al carácter intrínsecamente más competitivo de la industria.

y traspasaba los riesgos en forma asimétrica al Estado y al público, como lo mostramos en nuestro anterior artículo acerca de las renegociaciones (Engel et al. 2009). La reforma de 2010 se propuso balancear estos aspectos, limitando el espacio para las renegociaciones y sus potenciales riesgos para el fisco.

Figura 1. ESQUEMA TEMPORAL DE CONCESIONES Y PRINCIPALES HITOS



Nota: MDI: Mecanismo de Distribución de Ingresos. VPI: Valor Presente de los Ingresos.
Fuente: Elaboración propia.

En esta sección revisamos la evolución de la normativa de concesiones de infraestructura, especialmente en sus aspectos relacionados con las renegociaciones y los potenciales riesgos fiscales. La Figura 1 permite ubicar temporalmente los distintos eventos descritos en el artículo.

1.1 La primera normativa de concesiones

Desde sus comienzos con el DFL 591 de 1982, es evidente la preocupación por los riesgos fiscales asociados a las concesiones, además de algunas otras características que no eran comunes en países con mecanismos de concesiones de infraestructura.⁶ Primero, no se establecían diferencias

⁶ El DFL 591 y el reglamento asociado, DFL 217, están habilitados por la Ley 18.060 de 1981, que agrega un nuevo artículo a la Ley 15.840 de 1964 del MOP. El nuevo artículo establece la posibilidad de crear concesiones de obras públicas, dejando las reglas de implementación para el futuro DFL 591.

entre empresas concesionarias domésticas y foráneas (Art. 4°). Cualquier empresa podía postular a los proyectos, sujeta a ciertos requisitos que pretendían garantizar que la oferta era seria (Art. 6°). La única variable de adjudicación en los proyectos autosustentables era el menor peaje (Art. 7° a). En el caso de proyectos socialmente, pero no privadamente rentables, el proyecto debía adjudicarse a la empresa que solicitara el menor subsidio, dado un peaje predeterminado (Art. 7°, b). En todos los casos en que se requería un subsidio, la rentabilidad social del proyecto debía ser superior a la tasa umbral determinada por el organismo estatal encargado de la evaluación social —Odeplan en la época (Art. 7°).

La norma era explícita en señalar que el agente privado solo podía solicitar los peajes y otros beneficios adicionales expresamente estipulados en el contrato (Art. 11°). Los peajes estaban definidos en términos reales y se podían ajustar por algún otro factor como, por ejemplo, el crecimiento de la economía (Art. 7°). En el período de construcción y una vez que el proyecto comenzaba a operar, el concesionario debía entregar boletas de garantía para asegurar el cumplimiento de los términos del contrato (Arts. 12° y 13°). A diferencia de normativas posteriores, no existía un requisito explícito de entrega de garantías de seriedad de la oferta (Art. 6°). El requisito se establecía en el Reglamento de la Ley, DS MOP 217, que exigía que las ofertas de los postulantes estuvieran acompañadas de boletas de garantía (Art. 12°).

La expropiación de los terrenos necesarios para el proyecto requería una declaración de utilidad pública, y los costos y riesgos de la expropiación recaían sobre el concesionario (Art. 15°). Más generalmente, casi todos los riesgos del contrato se transferían al concesionario. La ley no consideraba la posibilidad de eventos de fuerza mayor u otras circunstancias excepcionales (Art. 22°, párrafo 2.-). Esto limitaba los riesgos fiscales, pero transfería riesgos tal vez excesivos al privado, sin excepciones. Esta transferencia de riesgos al privado no es compatible con una asignación eficiente de riesgos (Irwin 2007). Solo en aquellos casos en que el gobierno solicitaba modificaciones, existía la posibilidad de una compensación fiscal (Art. 22°, 3.-).⁷ Cualquier modificación iniciada por el concesionario era a su propio costo y no podía reducir la calidad de los servicios provistos por el proyecto (Art. 19°, 23°). Por supuesto, esta condición es menos inflexible de lo que parece. Si el concesionario era

⁷ A lo largo del artículo se usa indistintamente gobierno, autoridad, administración o Estado para denominar la institución concedente de la concesión.

capaz de convencer al gobierno de la conveniencia de una modificación contractual, el gobierno podría indicar que la modificación era por su propia iniciativa y entregar una compensación por ella (Art. 19°). De todas formas, se requería una acción del gobierno para poder realizar tal modificación contractual y el concesionario, en principio, no podría acudir a la justicia a solicitarla.

El contrato podía usarse como una garantía real para solicitar préstamos, pero solo luego de un año de la firma del contrato de concesión (Art. 21°). En teoría, este artículo podría haber hecho viable el financiamiento de los proyectos, pero otra cláusula lo anulaba. El gobierno podía dar término al contrato sin compensación frente a incumplimientos del concesionario, sin darle opción al acreedor de recuperar al menos parte de lo prestado (Art. 27°, 2.-, 6.-). Esto significa que, en la práctica, la garantía real basada en los flujos provenientes del proyecto sería inútil para conseguir financiamiento.

La ley permitía que las concesiones fueran adquiridas por el Estado una vez cumplido un cuarto de la duración del contrato, compensando al concesionario por la pérdida económica (Art. 35°). Asimismo, la ley creó una comisión conciliadora sin atribuciones arbitrales (Art. 36°). Por lo tanto, si no había acuerdo sobre el monto a compensar por la recompra del contrato o por renegociaciones contractuales iniciadas por el gobierno, la disputa se trasladaba al ineficiente sistema judicial.

Desde un punto de vista fiscal, la ley incorporaba muchas de las ideas básicas requeridas para limitar los riesgos fiscales de las concesiones. Es el caso de las cláusulas que no admitían compensaciones por motivo de fuerza mayor (como los terremotos), o cualquier otra razón, excepto por aquellas modificaciones solicitadas por la autoridad. Sin embargo, la exclusión de renegociaciones iniciadas por el concesionario no prohibía aquellas ordenadas por el gobierno, que podían tener un carácter expropiatorio si la compensación ofrecida era insuficiente. Este era un aspecto de la ley que traspasaba un riesgo excesivo al concesionario.⁸

⁸ Se debe señalar que en aquella época había una preocupación extrema por la posibilidad de expropiaciones de cualquier tipo, lo que podría haber mitigado este riesgo. Ver por ejemplo el caso de la Comunidad Galletué contra el fisco, en que tanto el juez de primera instancia como la Corte de Apelaciones fallaron a favor del demandante, mediante una indemnización por daño, al prohibir la tala de Araucarias al haberse declarado como Monumento Nacional. En este caso se rechazó finalmente la indemnización por la Corte Suprema en el recurso de casación Rol 16743-1983. Sin embargo, incluso una década más tarde Banda Vergara (1998), concluye que existía una obligación de indemnizar en este caso, al imponer restricciones a sus derechos.

El peaje era la única variable de licitación admisible en el caso de proyectos privadamente rentables (sin subsidio). No se admitían, por ejemplo, licitaciones que ponderaran varios criterios, tales como la duración del contrato, la experiencia del concesionario u otras variables. Esto era un aspecto positivo, porque el uso de ponderadores para combinar variables no comparables entre sí es un mecanismo fácilmente corruptible, o que puede llevar a resultados inesperados (para ejemplos de la facilidad con que se pueden corromper esquemas de licitación basados en índices ponderados de variables, ver Campos et al. 2021). Una medida que intentaba asegurar que solo participaran oferentes serios era el requisito que el privado debía constituir una sociedad de giro exclusivo (*Single Purpose Vehicle*, SPV en inglés) (Art. 9°). El capital de la sociedad debía ser al menos un 20% del valor del proyecto (Art. 10° 5.- del Reglamento de la Ley, DS MOP 217 de 1983).

Pese a todos los resguardos del presupuesto fiscal, la ley era en cierta medida ingenua, y en otros aspectos relativamente primitiva. La asignación de riesgos era ineficiente, entre otros motivos, al traspasar los riesgos de la expropiación de los terrenos requeridos por el proyecto a los privados. También era un problema omitir la posibilidad de compensación por expropiación regulatoria al concesionario.

Se exigían boletas de garantía en distintas etapas del proceso como una manera de disuadir el incumplimiento del contrato en esa etapa (por ejemplo, el mantenimiento de la obra en la etapa operacional) (Arts. 12° y 14° de la ley y 12°, 18°, 23°, 28°, 32° y 34° del Reglamento de la Ley). Esta es una medida inteligente que se analiza con más detalle en la sección 2.9. La creación de una instancia de resolución de conflictos (la comisión conciliadora) fue una innovación importante, pero su diseño era rudimentario (Art. 36°). Primero, no era independiente, porque todos sus miembros eran nombrados por el gobierno. Estaba compuesta por el fiscal Nacional Económico, por el subdirector de Odeplan y por un abogado integrante de una Corte de Apelaciones, nombrado por el ministro de Justicia (Art. 36°). Segundo, porque este órgano solo tenía un carácter conciliador y no resolutivo. Por todas estas deficiencias o tal vez debido a las condiciones políticas de la época, no hubo concesiones bajo esta ley.

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, el país tuvo un período de rápido crecimiento. Sin embargo, luego de la crisis de 1981-1982, el gobierno era renuente a aumentar el gasto en infraestructura, de manera de no incrementar la deuda. La tasa de inversión en

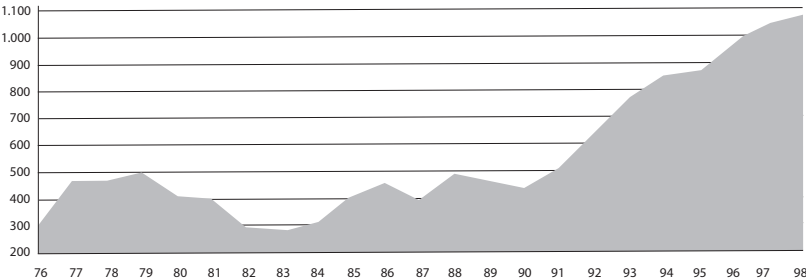
obras públicas, hasta principios de los años noventa, era de aproximadamente 1% del producto nacional (ver Cuadro 1). Esta fue una tasa insuficiente, dado el rápido crecimiento de la economía.⁹ Comenzó entonces a aumentar la congestión y los costos logísticos para los productores, y especialmente para los exportadores, dada su tasa de crecimiento aún mayor. La Figura 2 muestra la inversión pública en infraestructura en un período de 25 años, y puede observarse el bajo nivel de inversión hasta 1990 y el notable crecimiento luego del regreso a la democracia.

Cuadro 1. INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA 1985-1990

	Inversión MOP M\$ corrientes	Deflactor implícito PIB, 1995=100	PIB \$MM 1995	Inversión MOP \$M 1995	Inversión MOP/PIB
1985	31.348.656	22,253	12.319.699	140.873.842	1,14%
1986	39.827.227	26,383	13.009.137	150.957.916	1,16%
1987	47.651.992	32,744	13.886.995	145.528.927	1,05%
1988	55.411.197	39,768	14.880.851	139.336.142	0,94%
1989	69.972.492	44,697	16.452.304	156.548.520	0,95%
Promedio					1,05%

Fuente: Inversión MOP, Mideplan Documentos Regionales, Serie Regionalizada de la Inversión Efectiva 1960-1990, agosto 1991. Deflactor implícito del PIB y PIB de la economía chilena, en Braun et al. (2000).

Figura 2. INVERSIÓN PÚBLICA EN INFRAESTRUCTURA 1976-1998 (MILES DE MILLONES DE PESOS)



Fuente: MOP (2016).

⁹ La inversión efectiva varió entre 0,94 y 1,16% del PIB en el período, con un promedio de 1,04%.

1.2 La ley de 1991

Luego del retorno a la democracia, el MOP retomó la política de concesiones, instando por una modificación de la Ley de Concesiones, materializada en la Ley 19.068 de 1991, con el fin de hacerla más atractiva para el sector privado. Primero, la reforma permitió que los privados pudieran proponer proyectos (las *iniciativas privadas*), las que, de ser aprobadas, debían licitarse al año siguiente (Art. 1°, 1.-). El proponente obtendría una ventaja durante la licitación (por ejemplo, un puntaje adicional) que le permitiría adjudicarse el proyecto, pese a no realizar la mejor oferta. Segundo, la ley incorporó más variables de licitación y no solo el valor del peaje: entre otros, monto de las garantías de tráfico mínimo, pagos al Estado, concesiones más cortas, grado de transferencia de riesgo en casos de fuerza mayor (Art. 1, 3.-). Para ello, la ley permitía usar funciones de evaluación (*scoring functions*) que ponderaran los distintos aspectos. Tal vez, la medida con más riesgos fiscales fue la introducción del concepto de ‘causa sobreviniente’ como un motivo para renegociar el contrato (Art. 1°, 9.-, 11.- y 12.-). Esta innovación abrió la posibilidad de alterar los contratos sin la aquiescencia del MOP.

La ley de 1991 incluyó otros aspectos menores, pero relevantes, como hacer más fácil la transferencia de una concesión a otros actores privados, así como la posibilidad de designar los ingresos futuros de la concesión como prenda de los préstamos que requería la sociedad concesionaria (Art. 1°, 10.-). Por último, la ley modificó las comisiones de conciliación, con un miembro elegido por cada parte y el tercero de común acuerdo, con el solo requisito de ser profesionales (Art. 1°, 15.-).

Aunque la reforma mejoró varios aspectos de la ley de 1982, algunos cambios introducían riesgos fiscales en el largo plazo. Primero, en el caso de iniciativas privadas, una vez que el MOP recibía una propuesta, la debía procesar y aprobar rápidamente. Si se retrasaba, no podría usar en el futuro el proyecto o una modificación de este, porque violaría los derechos del proponente. Como algunas iniciativas privadas requerirían subsidios, la ley exponía al Ministerio de Hacienda a recibir presiones por parte de la industria de concesiones y del público para entregar estos subsidios. Los recursos requeridos dependerían de la cantidad de iniciativas privadas recibidas. Segundo, las funciones de evaluación (*scoring functions*) utilizadas para definir al adjudicatario demostrarían ser problemáticas, como ocurrió con la primera concesión, Túnel El Melón, ad-

judicada en abril de 1993. La función de evaluación fue particularmente compleja, ponderando siete variables. El resultado fue que la propuesta adjudicada requería pagos anuales del concesionario al Ministerio de Hacienda y, en compensación, el valor de los peajes era mayor al razonable.¹⁰ Esto redujo la demanda por el túnel, porque muchos conductores preferían usar la cuesta El Melón, que fue mejorada por el MOP. Eventualmente, tras muchos años de disputas, las cortes condenaron al Estado a compensar al concesionario, dado que había elevado los estándares de la cuesta El Melón (una decisión discutible; ver González Tissinetti 2014).

En octubre de 1993 se promulgó una nueva modificación legal (Ley 19.252) que introdujo pequeñas modificaciones, la más importante de las cuales era que el Estado podía ser la parte que cargaba con el costo total o parcial de las expropiaciones (Art. 1°, 5.-). En las leyes anteriores estos costos siempre recaían sobre el concesionario. Esta modificación es apropiada porque, como se mencionó antes, la naturaleza potencialmente ilimitada de estos costos eleva en exceso el riesgo para el concesionario, el que tiene poco control frente a ellos. En España, el costo de expropiación llevó a la quiebra a varios concesionarios, los que posteriormente entablaron juicios al Estado por costo sobreviniente (Engel et al. 2015). Otro artículo de la ley de 1993 facilitó el traspaso del contrato de concesión a otra empresa para el caso en que la empresa original quebrara, lo que reducía el riesgo para los financistas (Art. 1°, 13.-).

La segunda concesión fue el Camino de la Madera, adjudicado en 1994. Esta fue la primera ruta concesionada en Chile. Este proyecto tampoco fue un éxito, ya que el diseño de la ruta fue deficiente, lo que ocasionó muchos accidentes y un menor uso de la ruta. El contrato fue anulado por acuerdo mutuo en 2021, cinco años antes de la fecha de término esperada.¹¹ Un aspecto interesante de estas primeras concesiones

¹⁰ Es usual que las funciones de evaluación no estén bien diseñadas, debido a errores en las ponderaciones de las distintas variables (Engel, Fischer y Galetovic 2014, 33) o por corrupción (Huang y Xia 2019; Campos et al. 2021).

¹¹ El contrato había sido modificado con anterioridad desde un contrato de plazo fijo a un contrato denominado Mecanismo de Distribución de Ingresos (MDI), de plazo variable, luego de la crisis de 1999. Este es un contrato similar al contrato de Menor Valor Presente de los Ingresos (VPI) que veremos más adelante, pero sin una licitación en su origen. Sin embargo, los ingresos se acumulaban a una tasa tan baja que el MOP decidió terminar el contrato y compensar al concesionario en el monto de ingresos remanente. Esto permitiría rediseñar el proyecto con mejores estándares y relicitarlo posteriormente. El valor total de estos dos proyectos sumaba menos de USD 100 MM de la época.

es que eran proyectos pequeños. Por ello, los costos sociales asociados a errores en los diseños contractuales eran acotados y el MOP pudo aprender de la experiencia (MOP 2016). Por la misma causa, el riesgo fiscal involucrado era tolerable.

En un comienzo, la estrategia de concesiones fue desarrollada por un pequeño grupo de técnicos altamente calificados, conformado por profesionales externos al MOP (colaborando con profesionales del MOP), financiados por el Ministerio mediante un convenio con la Universidad de Chile (el convenio incluía financiamiento para investigaciones académicas en temas de concesiones). Esto le daba más flexibilidad al grupo, sin enfrentar la burocracia interna del MOP, así como tener agilidad para elegir a los profesionales más adecuados. Estos técnicos asesoraron al ministro Hurtado (1990-1994) en el desarrollo conceptual y legal del programa de concesiones. El grupo preparó una reforma a la ley para aumentar el atractivo para el sector privado de participar en concesiones (la ley de 1996). En 1995 se adjudicaron exitosamente tres concesiones, todas en base al menor peaje, en contratos de plazo fijo. Estas concesiones fueron el pequeño proyecto Nogales-Puchuncaví, y los mucho mayores Acceso Norte a Concepción y la carretera Santiago-San Antonio, Ruta 78. Estos tres proyectos sumaban algo más de USD 500 MM (al mismo tiempo se licitaron también las concesiones de dos aeropuertos regionales).

Desde el punto de vista de la institucionalidad, en 1995 el MOP creó el cargo de coordinador general de Concesiones y en 1996 se creó la Coordinación General de Concesiones al interior de la Dirección General de Obras Públicas (DGOP) (MOP 2016, 118). El personal de esta unidad se conformó, al menos inicialmente, con el grupo que había preparado la reforma legal y que condujo la fuerte expansión de las concesiones en la mitad final de la década. Posteriormente, mediante la Ley 21.044 de 2017, la Coordinación se transformaría en una Dirección General, independiente de la DGOP.

1.3 La Ley 19.460 de 1996

En 1996 se aprobó la reforma legal realizada con la participación de la Coordinación General de Concesiones (Ley 19.460).¹² Entre los aspectos positivos de la ley es que definió con más precisión la prenda sobre los

¹² En esta sección se utiliza el texto refundido de la Ley, DS MOP 900 de 1996 para las referencias.

ingresos de la concesión, facilitando el financiamiento de los proyectos. Estas prendas quedarían registradas en el Conservador de Bienes Raíces, lo que facilitaba que bancos e inversionistas institucionales pudieran participar en el financiamiento de los proyectos (Art. 43º). En aquella época, la industria previsional y la de seguros de vida buscaban inversiones de largo plazo con bajo riesgo, por lo que el financiamiento de las concesiones podría realizarse, al menos en parte, usando recursos domésticos.

Otra modificación permitió reducir los riesgos que enfrentaban las empresas en los procesos de expropiación de terrenos necesarios para el proyecto. En la mayoría de los proyectos se le exigía al concesionario un pago por concepto de expropiaciones a todo evento, y si los costos efectivos eran mayores a esta estimación, la diferencia era asumida por el Estado.¹³ En todo caso, el procedimiento era expedito, pues se basaba en el D.L. 2.186 de 1978, que en su artículo 8º, inciso 7, señala que las “reclamaciones a que se refiere este artículo se tramitarán en juicio sumario seguido contra el expropiante, pero no paralizarán el procedimiento expropiatorio”, salvo en casos especiales. Es decir, una vez consignado el valor determinado por una comisión formada por tres peritos independientes, el MOP solicita al juez que lo autorice a tomar posesión del terreno. De haber una discrepancia sobre este valor, el juicio que determina el valor definitivo sigue su curso. Aunque la posibilidad de diferencias en la estimación de los valores de los terrenos genera un riesgo de deuda contingente para el Estado, es de una magnitud limitada. La combinación de estos aspectos redujo el riesgo que enfrenta el concesionario tanto en términos de tiempo como de montos a pagar por los terrenos necesarios para desarrollar el proyecto.

La nueva normativa no tenía un requisito de capital mínimo exigible a la sociedad de giro exclusivo, que era legalmente el concesionario. Pese a ello, el reglamento establecía un requisito mínimo de un 20% del costo del proyecto, el que se ha mantenido desde entonces (DS MOP 956, artículo 30º, número 3). Uno de los objetivos de este capital mínimo es proveer incentivos a los propietarios (*sponsors*) de la empresa de giro único que detenta el contrato de concesión. Los *sponsors* deben destinar recursos propios al proyecto, el denominado *skin in the game*, que hace que evalúen correctamente el proyecto y que se esfuercen en alcanzar buenos resulta-

¹³ Rufián Lizana (2002, 37). Señala además Rufián Lizana (2002, 34) que los retrasos en la construcción debidos al proceso expropiatorio son asumidos por el Estado.

dos. Un ejemplo de lo que puede acontecer si no existen estos incentivos es el caso del metro de Londres, en que el concesionario Underground Metronet debía renovar parte del metro. En este caso, los financistas tenían garantizado el 95% del valor de sus préstamos y no realizaron un *due diligence* adecuado. Dado que los *sponsors* de Metronet también tenían pocos recursos involucrados en el proyecto, no realizaron los esfuerzos requeridos para cumplir con sus obligaciones y la concesión entró en quiebra. El costo directo para los contribuyentes fue de £170-410 MM, a lo que se debe agregar el costo debido al retraso en las obras (NAO 2009).¹⁴

La ley mantenía la exigencia de que los postulantes entregaran boletas de garantía de seriedad de la oferta, la que se devolvía a los perdedores.¹⁵ En todas las etapas del proyecto se exigían boletas de garantía que obligaban al buen comportamiento del concesionario, salvo durante la etapa final de la concesión (Arts. 6°, 12°, 13°). Aunque el uso de boletas de garantía no era nuevo, la ley de 1996 perfeccionó los procedimientos para su uso (ver sección 2.9).

Previamente, en caso de un grave incumplimiento del contrato por parte del concesionario (imposibilidad de construir el proyecto con los estándares preestablecidos o defectos de mantenimiento del proyecto, por ejemplo), el contrato de concesión podía ser terminado por el concedente. El concesionario podía recurrir a la comisión arbitral (la comisión conciliadora en su segundo rol) y al sistema judicial ordinario. Sin embargo, no había una compensación explícita para los financistas si la reclamación era rechazada. La ley de 1996 permitió que los financistas pudieran ser compensados con la prenda de los flujos de la concesión en caso de término del contrato de la concesión. Así, el riesgo de los financistas se mantenía acotado (Art. 28°). En consecuencia, solo el capital propio del concesionario estaba en riesgo de pérdida total.

Se relajó la condición de préstamos para bancos, permitiéndoles invertir hasta un 15% de su capital y reservas para financiar concesiones (Art.

¹⁴ NAO (2009) señala que la principal causa del mal desempeño de Metronet fueron sus problemas de gobernanza y liderazgo.

¹⁵ Circular Bancos 3.195, Letra A: "La boleta de garantía es una caución que constituye un banco, a petición de su cliente llamado el 'Tomador', a favor de otra persona llamada 'Beneficiario', que tiene por objeto garantizar el fiel cumplimiento de una obligación contraída por el Tomador o un tercero a favor del Beneficiario". Por lo tanto, el banco es responsable por el valor de la garantía en forma inmediata si no se cumplen fielmente las obligaciones contraídas. Esto cambia la relación entre el Beneficiario y el Tomador, quien debe probar que la obligación se cumplió fielmente para evitar el cobro del documento.

40°) (para realizar esto, la Ley 19.460, Art. 4°, modificó el Art. 84° de la Ley de Bancos). Por último, fue necesario realizar cambios a la Ley de Impuestos, de manera de especificar en forma más detallada qué ingresos y qué costos correspondían al ingreso imponible de la concesión (Art. 30°).¹⁶

Un último aspecto positivo es que la ley permitía adjudicar proyectos por menor valor presente de los ingresos (VPI) (Engel, Fischer y Galetovic 1996); sin embargo, presiones del *lobby* de concesionarios hicieron que la ley explícitamente señalara que esa variable solo podía ser utilizada en circunstancias excepcionales (Art. 6°).

Otros cambios a la ley eran riesgosos desde el punto de vista fiscal. El contrato ahora podía ser modificado desde el momento de su adjudicación (Art. 19°), lo que permitía renegociarlo durante la etapa de construcción e incluso antes. Este problema teórico no tardó en transformarse en un problema concreto, documentado en nuestro artículo anterior (Engel, Fischer y Galetovic 2008), resumido en este artículo en el Cuadro 5). Una salvaguardia era que se requería la firma del Ministerio de Hacienda para poder alterar el contrato mediante un decreto. El Ministerio de Hacienda y el de Obras Públicas interactuaban a través de un asesor experimentado de Hacienda, quien estaba dedicado a la tarea de fiscalización y control de los aumentos de gastos en concesiones.

Algunas modificaciones ideadas para reducir los riesgos del concesionario implicaban riesgos de costos fiscales futuros. En el caso de no pago de peajes (más común en las concesiones urbanas, dado que no es posible incorporar barreras físicas), no solo se acumulaba una deuda con el concesionario, sino que había multas de beneficio municipal que aumentaban rápidamente.¹⁷ Además, los deudores de multas no podían obtener el permiso de circulación. Las multas y las deudas por Tag al-

¹⁶ En su Art. 3°, la Ley 19.460 modificó el Decreto Ley 825 de 1974 sobre impuestos a las ventas y servicios; en su Art. 14°, sobre base imponible, y el Art. 55°, sobre la emisión de facturas. Asimismo, se modificó el Decreto Ley 824 de 1974, en su Art. 15°, referido a la determinación de la fecha de devengo de ingresos por construcción, operación y mantenimiento, así como la determinación del ingreso bruto y los costos por esos conceptos.

¹⁷ El Tag es un dispositivo electrónico que se instala en los vehículos y sirve para determinar el número de tránsitos bajo pórticos de telepeaje, lo que permite determinar el monto total de la facturación por uso de autopistas concesionadas de cada vehículo. Cuando un conductor no pagaba su cuenta de Tag mensual, el dispositivo se inutilizaba y la multa en cada pórtico era de cinco veces el monto del Tag o quince veces en caso de reincidencia. Así, un conductor que se retrasaba unos días en el pago podía acumular una multa de alto valor, especialmente porque varias municipalidades podían multarlo en un mismo día. Algo similar ocurría con conductores de regiones, que no tenían Tag y olvidaban comprar el pase diario.

canzaron valores tan elevados, que el malestar ciudadano creó un movimiento social para eliminar el pago de peajes y numerosos vehículos circulaban sin sus placas. Eliminar los peajes habría creado una obligación fiscal de compensar a los concesionarios.¹⁸

En otra modificación pro empresa, solo el privado podía acudir a la comisión de conciliación, y si en la fase de conciliación no conseguía un acuerdo, la comisión se transformaba en una comisión arbitral, cuyas determinaciones eran inapelables. Asimismo, la única comisión de las leyes anteriores se transformó en comisiones permanentes en cada concesión (Art. 36°).

Bajo la ley reformada, las concesiones se expandieron rápidamente, tanto en número como en valor de inversión. Además, aunque algunos proyectos habían sido adjudicados antes de la aprobación de la ley, esta incluyó un articulado transitorio que permitía que las concesiones recién adjudicadas se acogieran a la ley reformada. De esta manera, en principio, todos los proyectos correspondientes a 1996 (e incluso a 1995, cuando la ley estaba siendo discutida en el Congreso), podrían ser considerados como productos de la Reforma a la Ley de Concesiones de 1996.

En los primeros dos años siguientes a la aprobación de la Ley se concesionaron 1.400 km de la Ruta 5 entre La Serena y Puerto Montt, la carretera Santiago-Valparaíso y el aeropuerto de Santiago, entre otros proyectos que respondían a necesidades urgentes. La Figura 2 muestra el aumento de inversión en proyectos de infraestructura. En el caso de la Ruta 5, esta se dividió en ocho segmentos, los que enfrentaban demandas distintas y, en particular, algunos tramos no se podían financiar por sí solos. Por ello, se creó un esquema para igualar aproximadamente los peajes en los distintos tramos mediante transferencias de ingresos desde los segmentos de mayor demanda hacia los demás.

En el período 1996-1998 se adjudicaron USD 3.550 MM, lo que condujo a una rápida mejoría de la infraestructura nacional, reduciendo los costos logísticos y mejorando el bienestar. No hubo grandes proyectos adjudicados en los siguientes años, lo que tiene tres explicaciones complementarias. Primero, la Coordinación de Concesiones del MOP podría

¹⁸ El problema finalmente se resolvió con la Ley 21.547 de 2023, que reducía las deudas por multas en un 80% si el conductor negociaba un pago reducido (25% de descuento, sin intereses ni otros cargos) con el concesionario. Además, la Ley modificó la Ley de Tránsito para tener una sola multa diaria por circular sin Tag. Antes de la Ley 21.547 cada municipalidad por la que pasaba el vehículo sin Tag podía imponer una multa.

haber estado sobrecargada fiscalizando el desarrollo de todos esos proyectos. Segundo, el acontecimiento de la crisis asiática de 1999, que hizo caer la actividad económica ese año, y tuvo efectos importantes sobre las concesiones ya operativas. Varias de ellas presionaron al MOP para modificar sus contratos por otros que redujeran la posibilidad de pérdidas. El nuevo contrato se denominó Mecanismo de Distribución de Ingresos (MDI). Tercero, existían restricciones fiscales al número de proyectos que se podía otorgar en un plazo determinado. Sin embargo, hubo un segundo impulso con la licitación de las carreteras urbanas Costanera Norte, Autopista Central y Américo Vespucio Norte y Sur entre 2000 y 2002, adjudicándose proyectos con una inversión de aproximadamente USD 2.800 MM (Engel et al. 2009).

2. Dificultades y respuestas

Si bien el programa de concesiones había sido exitoso en mejorar la infraestructura, habían aparecido varios problemas que distorsionaban la asignación eficiente de los riesgos en el sector. Primero, el aumento de la actividad asociada a concesiones generó intentos del Ministerio de Hacienda para controlar el aumento de gasto. Segundo, el escándalo MOP-Gate, asociado a la demanda por capital humano especializado debido a la actividad en Concesiones, mostró los riesgos de corrupción del modelo. Tercero, las iniciativas privadas estaban creando problemas, tanto en su aplicación como debido a la carga administrativa que recaía sobre la Coordinación de Concesiones. Cuarto, las garantías de tráfico que eran necesarias para la bancabilidad de los proyectos podían resultar costosas en situaciones de crisis económica. Esta sección examina estos problemas y formas de reducir su impacto.

2.1 Intentos por controlar la industria

Durante la década de 1990, la inflación pasó desde más de un 20% anual en promedio en 1990-1991 a menos de un 5% anual en 2000. Al Ministerio de Hacienda le preocupaba que, en el contexto de las elevadas tasas de crecimiento de la economía de mediados de los años noventa, la expansión del programa de concesiones fuera un factor adicional de gasto que presionara hacia una mayor inflación. Aunque la poderosa Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda podía moderar el

gasto del gobierno, el crecimiento potencial de la inversión en infraestructura mediante el mecanismo de concesiones podría sobrecalentar la economía. Por este motivo, Dipres y Hacienda diseñaron sucesivamente varios mecanismos para limitar el crecimiento del gasto en concesiones. Otra causa de preocupación es que las concesiones no aparecen en la contabilidad fiscal y no están bajo control del Congreso.¹⁹

El primer mecanismo utilizaba idiosincrasias del Impuesto al Valor Agregado (IVA). El IVA grava todos los bienes y servicios, excepto aquellos relacionados con salud, educación y transporte. Por lo tanto, los peajes no podían incorporar el IVA. Esto hacía imposible descontar el IVA de los gastos de construcción de la concesión, es decir, no se podía transferir el impuesto a los usuarios, a menos que se gravara el peaje. Dado que el peaje, como gasto en transporte, no podía incorporar IVA, elevar los peajes para compensar el IVA pagado por el concesionario podría involucrar dificultades jurídicas.

Para resolver este problema, la Dipres ideó el mecanismo siguiente: dado que la obra concesionada retornaría eventualmente al Estado, era legítimo que el Estado compensara al concesionario por el IVA de sus insumos. Esto implicaba que el MOP debía devolver al concesionario el IVA de todos sus gastos de construcción, operaciones y mantenimiento. Por ello, parte importante del presupuesto del MOP (y casi todo el presupuesto de la Coordinación de Concesiones) era la línea presupuestaria asociada a las compensaciones por IVA. Dado que el MOP tiene una planificación presupuestaria multianual, su presupuesto no aumentaba en respuesta a un aumento rápido de las concesiones. A su vez, esto significaba que el MOP no podía aumentar el gasto en concesiones más allá de lo que permitieran los recursos asignados a repagos de IVA. Pese a lo ingenioso del mecanismo, su efectividad resultó menor de lo esperado. El problema del mecanismo era la dificultad para resistir las presiones políticas para desarrollar proyectos de infraestructura una vez que los estudios necesarios para el proyecto mostraban que era socialmente rentable —en la época había cierta evidencia de manipulación de las

¹⁹ En otros artículos (por ejemplo, Engel, Fischer y Galetovic (2019) hemos mostrado que las concesiones y las renegociaciones de concesiones se pueden usar para eludir controles presupuestarios y realizar obras con fines electorales. En Engel, Fischer y Galetovic (2013) mostramos que desde el punto de vista del presupuesto intertemporal, las concesiones no ahorran recursos fiscales, por lo que deben ser incorporadas al presupuesto.

evaluaciones sociales, excluyendo ítems de los proyectos para aprobar la evaluación, para reincorporarlos luego de la adjudicación mediante convenios complementarios (Engel, Fischer y Galetovic 2014, 36).

El segundo mecanismo de control de gasto tuvo otro origen. A medida que comenzaron a construirse las concesiones, aparecieron las renegociaciones de los contratos. Esto no solo era un problema para el sistema debido al efecto sobre los incentivos de los concesionarios y los de la Coordinación de Concesiones (Engel, Fischer y Galetovic 1996). Además, aumentaba el costo de los proyectos y el riesgo de mayores gastos presupuestarios. Como respuesta a este problema, así como al problema de la presión pública para realizar proyectos con estudios que demostraban su rentabilidad, la Dipres ideó una nueva forma para frenar la rápida expansión de las concesiones: limitar los recursos disponibles para el estudio de nuevos proyectos. Si los proyectos no estaban desarrollados, no podían ser concesionados. Inicialmente, este mecanismo tuvo el efecto deseado de limitar la explosión en el número de concesiones. El problema es que este mecanismo creaba problemas a su vez. El Ministerio, en vez de concentrar los recursos para estudios en unos pocos proyectos bien analizados, decidió diluirlos entre muchos. Se comenzaron a licitar proyectos con estudios obsoletos o deficientes, debido a los pocos recursos dedicados a cada proyecto, como lo señala una evaluación de Dipres (2007, 63). En el informe se señala que, considerando el valor promedio de alrededor de 1% del total de los programas de inversión (ver Cuadro 2), “los gastos de administración son especialmente bajos para la magnitud de las inversiones involucradas”; en estos gastos se incluyen: “a) estudios y preparación de bases, b) inspección en construcción y c) inspección en explotación”. El uso de estudios obsoletos o deficientes dio motivos adicionales para renegociar contratos.

Posteriormente, el MOP comenzó a utilizar el mecanismo de iniciativas privadas como forma de financiar los estudios requeridos para licitar proyectos. En vez de utilizar las iniciativas privadas para generar proyectos novedosos y socialmente rentables, que era la motivación original en la ley, el MOP (la Coordinación de Concesiones) comenzó a usar los premios asociados a las iniciativas privadas para compensar al privado por preparar un proyecto que el Ministerio deseaba desarrollar,

pero para el que no tenía recursos para estudios. En otras palabras, la Coordinación había encontrado fórmulas de eludir el control presupuestario que intentaba imponer Dipres para limitar la expansión acelerada de las concesiones.

Cuadro 2. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA (MILES DE \$ 2007)

Año	Gastos de administración	Total de gastos del programa	Gastos adm/Gasto total del programa (%)
2003	4.747.183	539.196.127	0,9
2004	5.537.056	788.882.489	0,7
2005	5.345.848	723.605.346	0,7
2006	5.507.825	464.596.195	1,2

Fuente: Dipres (2007).

2.2 MOP-Gate

El auge de las concesiones aumentó la demanda por conocimiento especializado en concesiones, así como la carga de trabajo en la Coordinación de Concesiones. Los diferenciales de salarios entre el sector público y el privado provocaron la migración de especialistas del MOP al sector privado, atraídos por mejores remuneraciones. Pero el negocio de las concesiones requería que hubiera profesionales calificados en la Coordinación de Concesiones, por lo que estaba en el interés de los concesionarios evitar esta fuga de capital humano. El resultado fue que los concesionarios comenzaron a entregar recursos para aumentar las remuneraciones de los cuadros profesionales de la Coordinación de Concesiones y reducir los incentivos a migrar.

Un arreglo de este tipo puede comenzar con la intención de mantener capacidad al interior del sector público, pero tiene el riesgo de transformarse rápidamente en un mecanismo de corrupción y, por lo mismo, es ilegal. En 2002, el ministro de Obras Públicas, Carlos Cruz, que anteriormente había sido el coordinador de Concesiones, fue obligado a renunciar y eventualmente fue formalizado y encarcelado por fraude al fisco (conocido como caso MOP-Gate, dado que la consultora que triangulaba los pagos entre concesionarios y funcionarios del MOP se llamaba GATE) (comunicación personal, Eduardo Bitran, ministro de Obras Públicas 2006-2008). Durante su período como coordinador y luego

como ministro de Obras Públicas, el programa de concesiones se expandió velozmente, primero con las concesiones interurbanas ya descritas y luego mediante carreteras urbanas.

En los años siguientes al MOP-Gate hubo pocas concesiones, en parte como consecuencia del escándalo y la salida de los funcionarios involucrados, pero también porque el exministro había preasignado varios años de presupuestos futuros de IVA (Rufián Lizana 2002, 40) (ver sección 2.1).

2.3 Iniciativas privadas

Las iniciativas privadas fueron introducidas por la Ley 19.068 de 1991 (Art. 1°, 1.-). La idea subyacente es que, por analogía con las leyes de propiedad intelectual, existe una capacidad creativa en las empresas privadas que puede ser aprovechada e incentivada mediante una especie de derecho de propiedad intelectual sobre el proyecto. Para evitar que el Estado se apropiara de la idea, si esta era aprobada por el MOP, debía licitarse en menos de un año de su presentación y la empresa que presentaba la idea recibía como premio una ventaja en la licitación del proyecto. La Ley 19.252 de 1993 modificó las condiciones de las iniciativas privadas (Art. único, 1.-), de manera que el plazo de evaluación del proyecto fuera un año. Luego de declararse de interés público, habría un año para su licitación. Si el proyecto no se licitaba, el Estado compensaría al proponente y, si se licitaba, el adjudicatario de la concesión pagaría el monto del premio al proponente. Esto significaba automáticamente un premio para el proponente que deseara participar en la licitación. La ley de 1996 solo amplió el plazo de evaluación de los proyectos, sin modificar sustancialmente otros aspectos del sistema. La primera concesión de iniciativa privada fue la autopista Los Libertadores, entre Santiago y Los Andes, adjudicada en diciembre de 1996 (Rufián Lizana 2002, 40).

El concepto de iniciativas privadas es común en países con programas de concesiones. En general se han transformado en un problema, porque se presentan muchos proyectos poco originales, atraídos por el premio. Esto desvía recursos humanos de los Ministerios, desde la evaluación de proyectos propios hacia la evaluación de los proyectos presentados, dados los plazos que deben cumplirse. Si estos no se cumplen, el Estado no puede realizar los proyectos, si lo desee más adelante.²⁰

²⁰ Evidencia para estas afirmaciones respecto de países de América Latina se encuentra en Suárez-Alemán y Domínguez (2024).

Además, los plazos pueden obligar a licitar proyectos a destiempo de proyectos complementarios. Esto ocurre debido a que la mirada del proponente no es sistémica, sino específica a su proyecto. Es lo que sucedió con el túnel San Cristóbal. La normativa obligó a licitar el proyecto varios años antes de que se construyeran las obras complementarias en el nudo Pérez Zujovic, generando una excesiva congestión durante años.

Como se ha mencionado antes, el MOP ha mal utilizado el mecanismo de iniciativas privadas. Con ellas puede pagar estudios de proyectos que le interesan, pero a los que no quiere destinar recursos. Son proyectos que no requieren creatividad del proponente, como aquellos que extendieron las concesiones de la Ruta 5 hacia el norte de La Serena. Además, como estos estudios se realizan años antes de que sean licitados o como el proponente no le dedica recursos suficientes, a menudo están obsoletos o no son lo suficientemente detallados. Un ejemplo de esto son los estudios de calidad de suelos, que en ocasiones han omitido tramos en que la construcción es de alto costo, lo cual genera riesgos para el adjudicatario de la concesión y altera la asignación eficiente de los riesgos de construcción.

A septiembre de 2010, se habían concesionado 16 de 376 iniciativas privadas presentadas. Estas representaban un 10% de las 154 (41%) iniciativas privadas declaradas de interés público hasta entonces.²¹ A julio de 2024 se habían presentado 509 iniciativas privadas desde que se permitieron las iniciativas privadas, pero solo 27 de ellas siguen activas, algunas desde 2008.²² Se puede observar que la tasa de ingreso de iniciativas privadas ha caído desde el cambio legal: solo 133 en 14 años, contra 357 ingresadas antes de 2010, probablemente porque las condiciones de aceptación son más estrictas.

2.4 Garantías de tráfico

Para poder ser objeto de crédito bancario (bancabilidad), las concesiones de plazo fijo requieren garantías de ingresos o de tráficos mínimos, que aseguren o resguarden la viabilidad del proyecto para los ban-

²¹ Ver sección 7 de la Sesión del Consejo de Concesiones de 3 de septiembre de 2010. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/uploads/sites/4/2024/12/Acta-Definitiva-3-de-Septiembre-de-2010.pdf> [31 de marzo 2025].

²² Se puede ver el listado en MOP. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/uploads/sites/4/2025/04/Listado-Publicacion-IPs-activas-2024-II-SEM-002.pdf> [31 de marzo 2025]. Es posible que otras iniciativas privadas se hayan concesionado entre 2010 y 2024. Como antecedente, en 2010, el 31% de la cartera de proyectos del MOP para 2010-2013 eran iniciativas privadas.

cos.²³ La evaluación social de los proyectos, previa a la autorización, es otra medida diseñada para evitar proyectos denominados ‘elefantes blancos’ (aquellos cuyo costo no se corresponde con los beneficios sociales que proveen). La estrategia seguida por el Ministerio de Hacienda fue exigir que las garantías cubrieran el 70% del tráfico esperado, de manera que los prestamistas de largo plazo enfrentaran menos riesgo. El remanente de riesgo era traspasado al capital del concesionario. El concesionario enfrentaría casi todo el riesgo de demanda, lo que preservaba los incentivos a participar solo en aquellos proyectos que, con bastante seguridad, tendrían una rentabilidad positiva. Es decir, era una medida diseñada para evitar construir ‘elefantes blancos’. Estas garantías generaban riesgos contingentes para el fisco, de manera que Hacienda creó un departamento de riesgos contingentes para poder valorizar la magnitud de los potenciales pagos que tendría que realizar (según David Duarte —comunicación personal—, a la sazón responsable por riesgos contingentes en el Ministerio de Hacienda, las renegociaciones eran entonces el mayor riesgo fiscal contingente). Sin embargo, dada la alta tasa de crecimiento económico en esa época, el valor de estos riesgos contingentes se mantuvo bajo.²⁴ A 2021, el monto neto de los pasivos contingentes debido a garantías de tráfico en autopistas concesionadas correspondía a 0,15% del producto nacional (UF 11.821 MM o, aproximadamente a un 5% del valor total de los proyectos concesionados) (Engel et al. 2022. Ver Tabla 4).

2.5 Rentabilidad de las concesiones

Un tema que ha causado controversia es la rentabilidad de las concesiones. Esta rentabilidad es una medida, aunque imperfecta, del costo de construir una obra de infraestructura mediante concesiones, respecto de

²³ Estas garantías no son requeridas en contratos de mínimo valor presente de los ingresos (VPI). Para más información sobre las estructuras financieras de las asociaciones público-privadas en Chile, ver Engel, Fischer, Galetovic y Soto (2019b).

²⁴ Ver el informe anual, Informe de Pasivos Contingentes, Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-16136.html> [31 de marzo 2025]. Entre 2002 y 2007, el informe era un capítulo del Informe Anual de Finanzas Públicas. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15889.html#recuadros_articulo_4779_group_pvid_11239 [31 de marzo 2025]. En 2002 se señalaba: “Los estudios realizados a la fecha muestran que el valor esperado de estos pagos es bajo, cercano a cero, consistente con los criterios de diseño empleados en su determinación” (53).

lo que costaría como obra pública.²⁵ Un problema de estos estudios es la dificultad para determinar la rentabilidad de los proyectos concesionados bajo los estándares de contabilidad IFRS.²⁶ La dificultad es que IFRS considera los activos y pasivos a su valor de mercado (*mark to market*), incluyendo el valor de los flujos futuros, el que depende de la tasa de interés vigente en el período. Si bien esto es importante para conocer el valor de la sociedad concesionaria en algún momento determinado, no permite conocer la rentabilidad del proyecto en sí mismo. Un cambio en las tasas, que puede no tener un impacto relevante sobre la concesión, puede cambiar abruptamente la utilidad contable del concesionario. Los cambios de tasas también afectan los resultados operacionales de la empresa. Por esto, no se pueden usar los estados de resultados de la empresa para determinar la rentabilidad de una concesión como negocio en sí mismo.

En Engel et al. (2022) aprovechamos la condición de giro único de los concesionarios para estudiar la rentabilidad de las concesiones. Esto permite utilizar los flujos de caja de la empresa, reportados en los Estados Financieros, para determinar la rentabilidad de la concesión. Los flujos de caja no están valorados al valor de mercado, por lo que se pueden usar para determinar la rentabilidad de los proyectos, aunque hay varias dificultades prácticas que aparecen cuando se realiza este análisis. Engel et al. (2022) describen en detalle los procedimientos utilizados, con los que se construye el Cuadro 3 de rentabilidad de los proyectos, separando por tipo de contrato de concesión. La rentabilidad obtenida no es la del propietario del concesionario (que está apalancado

²⁵ Un ejemplo de este tipo de análisis es Vergara-Novoa et al. (2020), que obtiene valores elevados para la rentabilidad de las concesiones sobre el capital propio de los concesionarios y concluye que las concesiones son un mecanismo de alto costo para proveer infraestructura. Una crítica a este trabajo es que la rentabilidad sobre el capital propio no es la variable de interés, al considerar el costo del proyecto para los usuarios. El costo de las concesiones frente a la alternativa pública se determina por la rentabilidad del proyecto sobre sus activos. Además, esto no considera las ventajas de calidad de servicio de las concesiones en comparación con los proyectos realizados directamente por el Estado. Ver Engel, Fischer y Galetovic (2014, 13-14).

²⁶ Los estándares de reporte financiero internacionales (IFRS) son reglas globales diseñadas para que los estados financieros sean consistentes, transparentes y eficientes. Las empresas supervisadas por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) están obligadas desde inicios de 2009 a usar este estándar. No es claro que Vergara-Novoa et al. (2020) haya incorporado el efecto del cambio en las reglas de contabilidad nacionales, que pasaron desde los Principios Contables Generalmente Aceptados (PCGS) al estándar IFRS durante el período de su estudio. La omisión puede llevar a resultados incorrectos.

y podría tener una rentabilidad mayor), sino la del activo subyacente, que es lo relevante al considerar el costo por el uso de concesiones contra otras alternativas de provisión de servicios de infraestructura. Las rentabilidades obtenidas, que en promedio se acercan al 7%, parecen razonables. Además, muestran una dispersión que refleja que no es un negocio en que la rentabilidad esté garantizada, lo que provee incentivos a la eficiencia de los concesionarios.

Cuadro 3. RENTABILIDAD DE LOS PROYECTOS CONCESIONADOS (%)

	Todos	Plazo fijo	Plazo variable	Autopistas	Aeropuertos
Promedio	6,80	9,80	2,60	9,10	2,90
Mediana	7,50	9,40	4,70	7,90	5,80
Desv. estándar	9,40	7,20	10,50	5,80	12,50
25% cuantil	3,70	6,80	-3,80	5,50	-4,50
75% cuantil	11,10	13,20	8,30	10,70	12,70
Nº de proyectos	50	29	21	31	19

Fuente: Engel et al. (2022, Cuadro 4). Concesiones terminadas o con al menos cinco años operacionales al año 2019.

2.6 Quiebras

La posibilidad de quiebra del concesionario había sido considerada desde la ley inicial de 1983. En esa primera ley solo se estipulaba que, en caso de quiebra, la concesión se extinguía en forma automática (Art. 27°). Esto hacía difícil o imposible conceder financiamiento contra los flujos del proyecto, lo que es un requisito del *project finance*.²⁷ La modificación legal de 1993 permitió continuar con la concesión luego de la quiebra del concesionario, bajo el control de los financistas o mediante una nueva subasta de la concesión (Art. único 12). Esta subasta se realizaría bajo las mismas condiciones que la original, y parte de los costos serían la compensación a los financistas de parte del concesionario anterior. Es decir, si había inversiones importantes ya realizadas, la concesión tendría un valor neto positivo mayor que el proyecto original, por lo que la competencia

²⁷ Este es el esquema usual en concesiones y otros proyectos independientes (por ejemplo, una nueva mina o una gran planta industrial), que requieren grandes inversiones antes de recibir ingresos. Se crea una sociedad de giro exclusivo que realiza el proyecto, recibiendo financiamiento respaldado por el flujo de ingresos del proyecto.

por el proyecto generaría ingresos que permitirían pagar a los financistas originales (en el intertanto se nombraría a un administrador interino). Esto representó un avance significativo, permitiendo el financiamiento de las empresas de giro exclusivo que poseen los contratos de las concesiones. La reforma de 1996 agregó la posibilidad de que un incumplimiento grave del contrato de concesión llevara a su terminación, en cuyo caso, el mismo procedimiento anterior se aplicaba a los financistas (Art. 28°).

Esta última modificación demostró ser importante cuando, en 2000, la empresa de construcción Tribasa quebró en México y fue incapaz de obtener financiamiento para completar la construcción del proyecto sobre el tramo Santiago-Los Vilos de la Ruta 5. Transcurridos varios meses de retrasos en los hitos de construcción y de *lobby* sobre el ministro de Obras Públicas para relajar las condiciones del contrato, el ministro declaró que se extinguía el contrato de concesión. La concesión revirtió en el financista del proyecto, el banco mexicano Bancomext.²⁸ El banco contrató a la empresa de construcción española OHL para completar el proyecto y eventualmente venderlo. En contraste con la conflictiva extinción del contrato, la transición al nuevo concesionario fue fluida. Si la norma descrita en el párrafo anterior no hubiera existido, Tribasa podría haber mantenido el contrato, pese a no disponer de los recursos para completar las obras. En tal caso, tal vez la presión por mejorar la vía habría obligado a renegociar el contrato a favor de Tribasa.

2.7 El método de Mínimo Valor Presente de los Ingresos (VPI)

La Ley 19.460 de 1996 permitía —aunque solo en casos excepcionales— licitar concesiones por el Mínimo Valor Presente de los Ingresos (VPI). En este esquema, la licitación es adjudicada al concesionario que solicita el menor valor presente de los ingresos por peajes del proyecto (Art. 7°, i). Las bases de licitación (en adelante, BALI) de la concesión definen el peaje base y la tasa de descuento de los ingresos. La primera subasta de una concesión usando VPI fue la carretera Santiago-Valparaíso (Ruta 68) en 1998 (MOP 2016, 93). Fue el segundo mayor proyecto a la fecha, con un presupuesto oficial estimado de UF 12.090.000, según las

²⁸ Ver: Licitará Bancomext dos concesiones en Chile que embargó a Tribasa, *La Jornada*, 9 de julio de 2003. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2003/07/09/021n2eco.php?printver=1&fly=> [31 de marzo 2025].

BALI. La razón para usar VPI fue que el MOP estimaba que la demanda crecería en tal medida, que sería necesario desarrollar rutas alternativas en el futuro. Debido a la cláusula de evento sobreveniente, habría sido necesario compensar al concesionario por la reducción de la demanda provocada por el nuevo proyecto. Usando el esquema de VPI, una nueva ruta no afectaría la rentabilidad de la concesión de la Ruta 68.²⁹ Pese a la oposición de la industria de concesiones al uso de VPI, hubo cuatro participantes en el proceso de licitación que aprobaron la etapa de oferta técnica y realizaron ofertas económicas (Engel, Fischer y Galetovic 2014).

El licitante ganador solicitó un valor presente de los ingresos (incluyendo construcción, operación y mantenimiento) menor que el presupuesto oficial estimado de la obra, pese a que este presupuesto no incluía operación y mantenimiento. El oferente ofreció un valor de UF 11.938.207, menor al presupuesto estimado, y no solicitó garantías de tráfico mínimo, aunque estaban disponibles (a un costo). La explicación probable para el bajo valor de la oferta es que la tasa de descuento de los ingresos incluida en las BALI era demasiado elevada. Esta tasa es la suma de la tasa libre de riesgo (la tasa de los pagarés de largo plazo del Banco Central), más un premio por riesgo de 5%. Era la tasa de descuento utilizada en las concesiones de plazo fijo, pero su uso en VPI no consideró que el riesgo de demanda era menor.³⁰ Este caso demuestra que el mecanismo de VPI no requiere garantías de tráfico, lo que reduce los pasivos contingentes del fisco.

²⁹ Dado que los costos de mantenimiento dependen en gran medida del uso de la vía, una reducción del tráfico debido al nuevo proyecto reduce estos costos en la misma proporción, por lo que alargar el plazo no genera riesgos de costos de mantenimiento. El único riesgo relevante asociado a variaciones en el plazo del contrato VPI corresponde a los costos de operación, un factor de costos relativamente poco relevante en la concesión de una carretera. El principal riesgo para el concesionario en este esquema de licitación es el riesgo de costos de construcción, que están en mayor medida bajo su control (Engel, Fischer y Galetovic 1996). Otra ventaja de VPI es que permite compensar en forma justa al concesionario si se cancela la concesión en forma anticipada: la compensación es el ingreso que falta para llegar a su oferta de VPI, menos una estimación (incorporada a las BALI) de los costos de mantenimiento y de operación que ahorra.

³⁰ En los contratos de plazo fijo se utilizaba la tasa de descuento para calcular el valor de la coparticipación del fisco en los ingresos de la concesión, en las compensaciones en caso de cancelación del contrato y en el cálculo del valor de los ingresos mínimos garantizados.

2.8 Seguros

Pequeños detalles pueden ser importantes en concesiones de infraestructura. En nuestro país, sometido a frecuentes terremotos, desde las Bases de Licitación de Túnel El Melón, se ha requerido que los concesionarios mantengan seguros contra desastres naturales y que el beneficiario del seguro sea el MOP. El seguro debe ser por el valor de reposición de la obra. Con esta disposición, en caso de terremoto, la empresa puede proceder a la reconstrucción en forma rápida, ya que los recursos estarán disponibles. El Estado no debe dedicar esfuerzos presupuestarios a reparar daños en concesiones en momentos en que debe usar sus recursos en la reconstrucción de otras infraestructuras. En esta materia, los detalles de los contratos de concesión han sido perfeccionados.³¹

2.9 Uso de boletas de garantía

Otro detalle con consecuencias importantes, en este caso el cumplimiento de los contratos de concesión, es el uso estratégico de las boletas de garantía.³² En todas las etapas del proceso de una concesión, desde la licitación hasta el momento en que se debe terminar el contrato, se deben entregar boletas de garantía al MOP, que aseguren que se cumplirá con las obligaciones del contrato de concesión por parte del licitante o adjudicatario. Estas garantías son de costo del postulante o concesionario, y son a beneficio del MOP. Si bien el uso de boletas de garantía aumenta el costo financiero de las concesiones, sus efectos indirectos más que compensan este costo.

Primero, los postulantes deben entregar boletas de garantía por aproximadamente un 5% del valor estimado del proyecto, para asegurar la seriedad de la oferta. Esta boleta disuade las ofertas temerarias, por ejemplo, aquellas realizadas con el objetivo de renegociar el contrato

³¹ Ver, por ejemplo, el contraste entre las condiciones exigidas a los seguros en las BALI de Túnel El Melón (26). Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Documents/Tunel%20El%20Melon/Bases%20de%20Licitacion%20El%20Melon.pdf> [31 de marzo 2025] y en las BALI de Costanera Norte (50). Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Documents/Sistema%20Oriente%20-%20Poniente/Bases%20de%20Licitacion.pdf> [31 de marzo 2025].

³² La exigencia de boletas de garantía está presente en las Bases de Licitación de la primera Concesión de Túnel El Melón, es decir, desde 1992. Estaban presentes en el Reglamento desde el Decreto 217 de 1983, que reglamenta el DFL 591, primera Ley de Concesiones. Ver Reglamento, Arts. 12°, 23°, 32°-34°. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=11107&idVersion=1983-09-14> [31 de marzo 2025].

después de la adjudicación. El MOP restituye esta boleta de garantía al ganador solo si este consigue el cierre financiero del proyecto en un plazo predeterminado, lo cual significa conseguir fuentes de financiamiento para el proyecto. A cambio de esta primera boleta de garantía, el concesionario debe entregar una segunda boleta que garantiza sus obligaciones durante la construcción del proyecto. Esta boleta es de un monto similar a la primera, pero a medida que la construcción del proyecto avanza, se pueden intercambiar por otras de menor valor. Una vez que concluye la construcción del proyecto y se aprueba la Puesta en Servicio Definitiva (PSD), se restituye al concesionario la boleta de garantía de fiel cumplimiento. Al mismo tiempo, debe entregar otra boleta de garantía que estará vigente durante la etapa de operaciones (usualmente un 3% del valor del proyecto) y que asegura el cumplimiento del contrato de concesión en su etapa de operación. Por último, cerca del final del contrato de concesión, se intercambia esta garantía por una que asegura la calidad del mantenimiento del proyecto hasta el fin de la concesión y que tiene una validez de doce meses posteriores al fin del contrato (esta es la versión moderna, aunque no difiere, salvo algunas precisiones, de aquellas en el Reglamento de 1983). Por ello, en todas sus etapas, el cumplimiento de las obligaciones de la concesión está respaldado por boletas de garantía que resguardan el cumplimiento de las obligaciones asociadas a la boleta.

Este procedimiento tiene varias ventajas que compensan su costo financiero, que puede ser relevante. Primero, está el efecto directo de recibir una compensación por incumplimiento del concesionario, pero hay otros efectos indirectos que pueden ser incluso más importantes. Entre estos efectos indirectos, el banco que provee la boleta de garantía tiene interés en evaluar si el proyecto es viable con la oferta del concesionario. Esto representa un chequeo independiente de la razonabilidad de la oferta del concesionario y de su capacidad para construir el proyecto.³³ En etapas posteriores del proyecto, el emisor de la boleta de garantía provee una supervisión, independientemente del buen avance de cada una de esas etapas.

³³ Los postulantes deben haber obtenido financiamiento contingente (es decir, obtener el proyecto) antes de hacer su oferta, porque no tener financiamiento significa el cobro de la garantía de seriedad de la oferta. Es decir, los bancos han revisado la viabilidad del proyecto. Los perdedores en la subasta reciben en forma automática la devolución de sus garantías.

Una segunda ventaja, menos documentada, es que provee cobertura política al gobierno si el proceso de constitución de la sociedad concesionaria y su financiamiento no llega a buen término. Esto ocurrió en 2011, cuando el consorcio AZVI-Copasa y su banco cometieron un error en la evaluación de los costos de la concesión por el tramo La Serena-Vallenar de la Ruta 5, e hicieron una oferta que demostró ser temeraria. Cuando el banco se dio cuenta de su error, se negó a financiar el proyecto y el concesionario no consiguió el cierre financiero del proyecto.³⁴ El Ministerio, que incurrió en el costo político de dejar sin efecto el contrato de concesión (con el retraso asociado de la obra), recibió los USD 10MM de la boleta de garantía. El proyecto se relicitó satisfactoriamente seis meses más tarde.³⁵ Aunque hubo críticas por la licitación fallida, el MOP estaba en condiciones de mostrar que ello había tenido un costo para el oferente y su banco, y que el retraso sería de solo unos pocos meses.³⁶

La última ventaja de las boletas de garantía es que es un procedimiento que no requiere acudir a la justicia para cobrar la caución ante el incumplimiento de las condiciones establecidas en la boleta de garantía. Si bien el concesionario puede apelar al cobro de la garantía, debe ser capaz de demostrar que ha cumplido las obligaciones. Esto hace más creíble y por lo tanto más efectiva la sanción, otorgando incentivos al cumplimiento de sus condiciones (Williamson 1983).

3. Asignación de riesgos y renegociaciones de contratos

Uno de los principales problemas en la asignación de riesgos de la ley de 1996 es que facilitó la renegociación de los contratos de concesión, así como frecuentemente celebró ‘convenios complementarios’. Como se señaló en la sección 1.3, la reforma de 1996 permitió la renegociación de los contratos desde su adjudicación y amplió el ámbito de las compensaciones por hecho sobreveniente (Art. 19°).

³⁴ Ver El frenético trabajo de Azvi y Scotiabank para salvar construcción de carretera La Serena-Vallenar, *Economía y Negocios-Online*, 10 de octubre de 2011. Disponible en: <https://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=89807> [31 de marzo 2025].

³⁵ Ver: Afinan nueva licitación La Serena-Vallenar, *La Tercera*, 11 de noviembre de 2011. Disponible en: <https://www.latercera.com/diario-impreso/afinan-nueva-licitacion-la-serena-vallenar/> [31 de marzo 2025].

³⁶ Un caso similar ocurrió en el caso de la Ruta del Loa, donde el ganador de la licitación de 2013 no pudo conseguir el cierre financiero. En 2015, luego de múltiples recursos judiciales, se cobró la boleta de garantía por USD 6.45 MM. Finalmente, el proyecto fue relicitado en 2017, luego de otra serie de recursos del exadjudicatario.

La renegociación de los contratos es necesaria a veces porque eventos posteriores impredecibles requieren disponer de cierta flexibilidad contractual. Una aplicación razonable de la flexibilidad ocurre, por ejemplo, cuando un crecimiento no esperado en la demanda por una carretera obliga a que, antes del término del contrato, sea necesario ampliar el número de pistas.

El problema es que las renegociaciones tempranas tienen efectos perversos sobre los incentivos de las partes en el contrato de concesión. Un riesgo es que las empresas realicen ofertas temerarias para renegociarlas luego, en términos que sean más favorables al concesionario, dado que no enfrenta competencia por la concesión. Las renegociaciones oportunistas pueden anular las ventajas de las concesiones en términos de eficiencia (construcción y mantenimiento efectivos, por ejemplo). Otro efecto perverso de transformar en rutinarias las renegociaciones tempranas es que se subastan proyectos en etapas primarias de diseño o con malos diseños, porque se pueden modificar en forma posterior a la adjudicación.

Otro problema es que las renegociaciones de contratos permiten agregar obras a los proyectos originales, obras que no han sido objeto del análisis más serio de un proceso de licitaciones abierto. Esto puede incluso anular la capacidad de las licitaciones para filtrar proyectos que son elefantes blancos. La razón es que un proyecto no privadamente rentable (por ejemplo, debido a una oferta temeraria), podría transformarse en un proyecto privadamente rentable si se le agregan obras adicionales adjudicadas al concesionario sin mediar competencia. Dado que estas obras no estaban contempladas en la evaluación social del proyecto, su rentabilidad social podría terminar siendo negativa.

Cuando las renegociaciones son usuales, la rentabilidad del concesionario depende de los resultados en las renegociaciones, lo que abre espacio para la corrupción de este proceso y, por lo tanto, del sistema de concesiones. Además, esto tiende a favorecer en las subastas a empresas especializadas en actividades de *lobby* y de renegociación de proyectos y a perjudicar a las empresas más eficientes desde un punto de vista constructivo (Engel, Fischer y Galetovic 2024; Campos et al. 2021). Incluso sin corrupción, las renegociaciones de proyectos recientemente adjudicados afectan la confianza de los postulantes perdedores y del público en el sistema de concesiones.

Por último, las renegociaciones crean un riesgo fiscal si la renegociación involucra garantías o pagos adicionales no contemplados inicialmente. Por lo tanto, es de interés estudiar la evolución de las renegociaciones de concesiones.³⁷

El Cuadro 4, proveniente de Engel et al. (2009), muestra la situación antes de la reforma de la Ley de Concesiones de 2010, uno de cuyos objetivos fue reducir la frecuencia de las renegociaciones oportunistas. Engel et al. (2009) plantearon la necesidad de reformar la ley, dado que la ley vigente inducía a renegociaciones frecuentes, con los problemas fiscales y de incentivos asociados. Se observa que el monto renegociado representaba casi un 30% del monto inicialmente presupuestado de los proyectos. Peor aún, como se observa en el Cuadro 5, en esa época el 78% de las renegociaciones de proyectos ocurría antes de la puesta en servicio y un 14% ocurría antes de cumplirse un año de la adjudicación. Estas cifras de renegociaciones tempranas contradicen la noción de que las renegociaciones responden a eventos imprevisibles al momento de concesionarse los proyectos.³⁸

Cuadro 4. INVERSIÓN, MONTOS RENEGOCIADOS, NÚMERO DE CONCESIONES Y PLAZO (EN UF ≈ USD 40), 2006

	Inversión estimada	Renegociacio- nes total	Inversión total	Fracción del total	Número de PPPs	Fracción del total	Duración promedio
Ruta 5	71.885.711	21.086.458	92.972.169	0,33	8	0,16	23,8
Carreteras interurbanas	52.951.424	10.640.658	63.592.082	0,23	13	0,26	26,9
Autopistas urbanas	60.521.502	33.288.919	93.810.421	0,33	5	0,1	31,6
Carreteras	185.358.637	65.016.035	250.374.672	0,89	26	0,52	26,9
Aeropuertos	9.598.375	1.202.048	10.800.423	0,04	10	0,2	13,2
Cárceles	5.535.105	2.835.309	8.370.414	0,03	3	0,06	22,5
Embalses	3.000.000	611.241	3.611.241	0,01	2	0,04	27,5
Transantiago	3.920.290	645.599	4.565.889	0,02	5	0,1	14,7
Infraestructura pública	4.218.082	24.153	4.242.235	0,02	4	0,08	23,2
Otras concesiones	26.271.852	5.318.350	31.590.202	0,11	24	0,48	17,5
Total o promedio	211.630.489	70.334.385	281.964.874	1	50	1	22,4

Fuente: Engel, Fischer y Galetovic (2009).

³⁷ Hemos hecho estos puntos sobre renegociaciones (con diversos grados de elaboración) en artículos anteriores, comenzando con Engel, Fischer y Galetovic (1996).

³⁸ En adelante, los cuadros se refieren a información disponible hasta fines de 2020.

Cuadro 5. CRONOLOGÍA DE LAS RENEGOCIACIONES, 2006 (UF)

	Antes del primer año	Años 1-3	Antes de la PSD	Después de la PSD
Ruta 5	-	5.199.896	12.104.424	4.022.543
Carreteras interurbanas	825.050	2.912.381	4.708.135	2.451.185
Carreteras urbanas	7.429.458	19.355.676	27.545.314	5.743.605
Total carreteras	8.254.508	27.467.953	44.357.874	12.217.333
Aeropuertos	-	504.642	504.642	635.193
Cárceles	-	-	-	-
Embalses	-	39.536	39.536	-
Transantiago	-	-	-	-
Infraestructura pública	-	24.153	-	24.153
Otras concesiones	-	924.155	544.178	659.346
Total o promedio	8.254.508	28.392.108	45.257.875	12.876.679
Fracción del total	0,14	0,49	0,78	0,22

Nota: PSP, puesta en servicio provisoria. PSD, puesta en servicio definitiva.

Fuente: Engel, Fischer y Galetovic (2009).

4. La reforma legal de 2010

Si bien la ley de 1996 había tenido éxito en desarrollar la industria de concesiones en Chile, los resultados mostraban que la ley tenía un excesivo sesgo pro concesionario. Los niveles de renegociación eran elevados, lo que conllevaba los riesgos descritos en la sección 3. El problema llegó al punto de que el Ministerio de Hacienda comenzó a incorporar un sobrecosto de 20% en la evaluación de la rentabilidad social de los proyectos por Mideplan para cubrir los gastos adicionales, debidos a renegociaciones ocurridas durante el proceso de construcción (comunicación personal de David Duarte, jefe de Pasivos Contingentes y Concesiones del Ministerio de Hacienda en la época). Por su parte, el escándalo MOP-Gate (sección 2.2) aumentó la percepción de potencial riesgo de corrupción en los procesos de renegociación. Asimismo, las comisiones de conciliación y arbitraje habían entregado decisiones que excedían los límites del contrato en una disputa relacionada con concesiones de cárceles.³⁹ La preocupación causada por estos hechos abrió espacios para una reforma de la ley de 1996.

³⁹ Corte de Apelaciones de Santiago, Rol 3536-2007, de 29 de octubre de 2007, que rechaza el recurso de queja contra la comisión arbitral. Los argumentos de la queja del fisco estaban basados en "a) Que los jueces establecen en su sentencia que existe responsabilidad de ambas partes en los mayores costos y perjuicios demandados, pero resuelven que sólo

Incluso en aquellos casos en que se requerían inversiones adicionales en las concesiones por razones legítimas, el proceso de renegociación era excesivamente favorable al privado. Este tenía más paciencia y disposición a esperar que el Estado,⁴⁰ el cual debía responder a presiones del público para agregar pasos peatonales, accesos adicionales o ensanchar la carretera, lo que debilitaba su posición negociadora frente a un concesionario que podía esperar.

Otra razón para la reforma es que el ministro llegó a la conclusión de que la cláusula de ‘causa sobreviniente’ era demasiado favorable al concesionario (Art. 19º, Ley 19.640), ya que podía ser utilizada para revertir casi cualquier decisión del Estado, independientemente de que no incidiera directamente en la demanda por el proyecto o que fuera una norma de carácter general y no restringida al ámbito de las concesiones.⁴¹ Por último, parecía inequitativo que solo el concesionario pudiera recurrir ante la comisión arbitral (Art. 36, Ley 19.640).

4.1 La Ley de 2010 y la asignación de riesgos

Pese a la oposición de la industria de concesiones, se aprobó la reforma en 2010 (Ley 20.410). Se mejoraron varios aspectos de la ley anterior, reduciendo su sesgo pro concesionario y mejorando la asignación de

una de ellas soporte las consecuencias; b) Que al resolver sobre el monto de los perjuicios, no se aplica por los jueces el criterio que dicen adoptar en su fallo; c) Que incurren en una valoración abusiva y parcial de la prueba rendida en las causas acumuladas; y d) Que los jueces incurren en una abusiva y parcial determinación de los costos financieros adscritos a conceptos específicos”. En efecto, la compensación que determinó la comisión arbitral para el concesionario excedía lo que permitía el contrato de concesión. Para la Corte, los árbitros que la aprobaron “avaluaron correctamente la prueba, con imparcialidad, conforme los principios de la sana crítica y sin perjuicio de sus facultades propias para estimarla, además, en equidad”. El recurso de queja fue apelado a la Corte Suprema, donde finalmente se llegó a un acuerdo para reducir el monto del capital a pagar en un 12,3% (Cárdenas 2015, 70-73).

⁴⁰ Los altos costos por realizar inversiones adicionales también eran comunes en el programa de concesiones de Reino Unido (NAO 2018, 17).

⁴¹ La Ley 19.640 sustituyó el Art. 19 del Decreto con Fuerza de Ley 164, de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, en su texto modificado por la Ley 19.252. El inciso 3º del nuevo Art. 19 estableció que: “Las bases de licitación establecerán la forma y el plazo en que el concesionario podrá solicitar la revisión del sistema tarifario de su fórmula de reajuste o del plazo de la concesión, por causas sobrevinientes que así lo justifiquen, pudiendo hacerlo para uno o varios de esos factores a la vez. En los casos en que las bases no contemplaren estas materias, las controversias que se susciten entre las partes se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 35 de esta ley”.

riesgo entre las partes (Bitran y Villena 2010; Camacho 2014; Loo Gutiérrez 2019b).⁴²

El ministro Bitran, impulsor de la reforma, propuso que el mecanismo de VPI debía ser de uso regular y no excepcional (Art. 7º, I). La experiencia de la única concesión (la Ruta 68) mediante el método VPI había sido buena y la propuesta era generalizar su uso en futuras concesiones. Además, los argumentos en contra del uso de VPI se habían debilitado luego de la crisis asiática de 1999. Varias concesiones tuvieron dificultades financieras y negociaron con el Ministerio modificaciones que sustituyeron el plazo contractual fijo por plazos variables: el Mecanismo de Distribución de Ingresos (MDI). Como compensación, los concesionarios debieron realizar inversiones adicionales a su costo.⁴³ La asignación de riesgos de la demanda es mejor bajo VPI en el caso de demanda exógena, como ocurre en carreteras y en la mayoría de los casos de aeropuertos.⁴⁴

Varios artículos de la ley reformada intentaban limitar los incentivos a la renegociación de contratos, debido a sus efectos sobre la asignación de riesgos. Las obras adicionales en los proyectos debían ser licitadas públicamente bajo la supervisión del Ministerio, de manera de reducir el beneficio de la renegociación para el concesionario (Art. 19º).⁴⁵ El concesionario recibiría un porcentaje del valor de la inversión adicional para remunerar los costos de supervisión y administración del contrato de construcción. En todo caso, las renegociaciones contractuales no deberían afectar la rentabilidad económica del proyecto (Art. 19º).⁴⁶ En el caso

⁴² La Ley solo se aplicaría a futuras concesiones, o por decisión voluntaria de los concesionarios existentes (Artículo primero transitorio).

⁴³ La falta de competencia en la negociación por las inversiones adicionales significó que el resultado fue favorable para los concesionarios. Esto se refleja en las estimaciones de rentabilidad que aparecen en el Cuadro 8b de Engel et al. (2022). La mediana de la TIR de las concesiones MDS fue superior al valor equivalente en las concesiones por VPI.

⁴⁴ De acuerdo con los principios de asignación de riesgos descritos al comienzo de este artículo, aquellos riesgos no controlables (o exógenos) deben asignarse a quien mejor puede soportarlos. Dado que los ingresos del concesionario dependen en un 100% de la demanda por el proyecto y el público solo destina una fracción pequeña de su ingreso a peajes, se le debe asignar el riesgo de demanda, lo que se traduce en plazos de concesión o período en que se pagan peajes más o menos largos.

⁴⁵ El concesionario solo puede realizar por sí mismo obras adicionales si su monto es inferior a 5% del presupuesto oficial e inferior a UF 100 mil (Art. 19º).

⁴⁶ "El cálculo de las compensaciones y el ajuste de los parámetros mencionados en el inciso anterior deberá siempre efectuarse de manera tal de obtener que el valor presente neto del proyecto adicional sea igual a cero, todo ello considerando la tasa de descuento aplicable y el efecto económico que el proyecto adicional pueda tener en el proyecto original, incluido el mayor riesgo que pueda agregar al mismo" (Art. 19º).

de modificaciones en los estándares de las obras y servicios mediante un convenio complementario, se aplican condiciones similares (Art. 20°). Estas modificaciones eliminan o reducen los incentivos a realizar ofertas bajas para luego renegociar los contratos. Bajo la ley reformada, se creó un Consejo de Concesiones de carácter consultivo, compuesto por académicos de Facultades de Ingeniería, Economía, Arquitectura y Urbanismo y Ciencias Jurídicas (Art. 1° bis). Las renegociaciones debían ser aprobadas por el Consejo de Concesiones, cuyos informes debían ser fundados. Este Consejo también aprobaría los proyectos de iniciativa privada que se le presentaran al ministro. En principio, por razones reputacionales, esto debería poner límites al subterfugio de denominar iniciativas privadas a proyectos impulsados por el MOP. El Consejo no es un ente independiente del Ministerio, lo que debilita este mecanismo como una forma de devolver su sentido original a las iniciativas privadas.⁴⁷

La reforma legal restringió la compensación por causa sobreviniente a aquellas decisiones del gobierno que eran discriminatorias contra las concesiones, posteriores a la adjudicación e imprevisibles al momento de efectuarse la licitación (Art. 19°).⁴⁸

El Panel Técnico de Concesiones fue creado como una institución independiente y especializada (Art. 36°). Este panel reemplaza a las comisiones de conciliación, con el rol de intervenir en los conflictos entre ambas partes. El panel es un órgano independiente, de composición mixta, cuyos cinco miembros son nombrados por la Alta Dirección Pública. El panel recibe las discrepancias, llama a una audiencia pública y emite una recomendación fundada, la que puede ser aceptada o las partes pueden acudir a la comisión arbitral correspondiente a su contrato.⁴⁹ El panel no solo reemplaza a las comisiones de conciliación, sino

⁴⁷ Tal vez esto explica que el Consejo de Concesiones haya aprobado proyectos tan poco creativos como ampliaciones de la Ruta 5 Norte o del acceso a Valdivia desde la Ruta 5, lo que parece indicar que el mecanismo de iniciativas privadas se sigue utilizando para realizar estudios evitando destinar recursos del MOP.

⁴⁸ Este fue el argumento de los abogados del MOP contra la solicitud del concesionario del Aeropuerto AMB de una compensación por los efectos de la pandemia sobre la demanda de pasajeros (ver Discrepancia D02-2021-16). El argumento de la concesionaria es que las BALI del proyecto citaban el artículo 71 del Reglamento (que no había sido actualizado de acuerdo a la nueva Ley), y que este reproducía la definición de causa sobreviniente de la ley de 1996, por lo que esta seguía siendo válida. El panel rechazó la indemnización, pero sugirió que nada impedía que las partes llegaran a un acuerdo indemnizatorio.

⁴⁹ En su tesis de magíster, Izquierdo Parada (2022), gerente legal de Sacyr Chile, sugiere que sería recomendable que las decisiones del panel sean vinculantes y no solo recomendaciones.

que existen materias de recurso obligatorio ante el panel. Primero, si las obras concesionadas requieren modificaciones en la etapa de construcción que exceden el 25% del presupuesto oficial de la obra, se requiere un pronunciamiento favorable y fundado del panel (Art. 20° bis).⁵⁰ Segundo, si hay una controversia, recomienda la compensación por las inversiones efectivamente realizadas, en caso de término de la concesión, por incumplimiento grave del concesionario o por término anticipado de la concesión durante la etapa de construcción (Arts. 28° y 28° ter).

La reforma eliminó las comisiones conciliadoras, dado que el panel técnico cumpliría ese rol. En cada concesión se crea una comisión arbitral, de tres miembros permanentes (Art. 36° bis). Sus integrantes se nombran, por acuerdo de las partes, a partir de nóminas de expertos, abogados designados por la Corte Suprema, y expertos ingenieros y economistas designados por el Tribunal de Libre Competencia. La comisión arbitral debe decidir con arreglo a derecho, sin posibilidad de decidir en equidad.⁵¹

Como se mencionó antes, el mecanismo de VPI perdió su carácter excepcional (Art. 7°) y comenzó a ser utilizado como el método estándar a partir de 2007 bajo el ministro Bitran. Es interesante, a este respecto, observar lo sucedido durante la pandemia. Con posterioridad a la ley se licitaron cinco concesiones aeroportuarias usando contratos de plazo fijo. En tres de estos cinco casos (los aeropuertos de Carriel Sur en Concepción, Arturo Merino Benítez en Santiago y El Tepual en Puerto Montt), dieron origen a las únicas discrepancias ante el Panel Técnico debido a reducciones en la demanda por efectos de la pandemia.⁵² Ninguno de los aeropuertos con contratos de plazo variable solicitó una renegociación por esta causa. Luego de esa experiencia, el Ministerio ha vuelto a usar los contratos VPI, que demostraron su resistencia a la caída de demanda producto de la pandemia.

⁵⁰ Este porcentaje probablemente es demasiado alto. La efectividad de este mecanismo de control de renegociaciones tempranas aumentaría si se redujera el umbral a 15%.

⁵¹ Antes de la reforma de 2010, una comisión arbitral decidía en equidad. Por el contrario, posreforma, la comisión arbitral decide en derecho. Como lo señala Cárdenas (2015, 83): "Los árbitros mixtos que remplazaron a los árbitros arbitradores otorgan mayor seguridad tanto a la Administración (MOP) como al concesionario, pues les permite evitar el riesgo de una sentencia que falle contra la ley o que en aras de la prudencia y equidad falle incluso contra lo expresamente estipulado en el contrato de concesión, soslayando con ello el principio de la intangibilidad de los contratos".

⁵² D02-2021-16 de AMB, D04-2022-21 de Carriel Sur de Concepción y D01-2021-11 de El Tepual de Puerto Montt.

Una última modificación relevante fue la exigencia de que los proyectos de iniciativa privada debían ser compatibles con los planes regionales y que debían ser evaluados socialmente (Art. 2°). Anteriormente, los proyectos de iniciativa privada podían interferir con los planes de desarrollo regionales, en ocasiones con malas consecuencias, como lo mostró el proyecto Variante Vespucio El Salto-Kennedy (Túnel San Cristóbal), descrito en la sección 2.3.

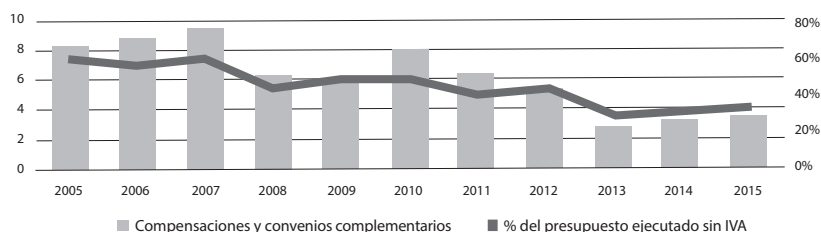
La modificación legal de 2010 mejoró la institucionalidad y la gobernanza del sector de concesiones de infraestructura. Los buenos resultados se reflejan en que Chile obtuvo el primer lugar en términos de gobernanza de concesiones en el ranking de Infrascopes para Latinoamérica desde 2014 a 2019 (en 2019 solo fue superado por Tailandia a nivel global). El indicador Infrascopes mide la capacidad institucional de los países para desarrollar programas de concesiones que contribuyan a resolver sus brechas de infraestructura.⁵³ Sin embargo, en el último reporte 2021-2022 para América Latina, Chile fue superado por Brasil, indicando un declive relativo en la institucionalidad sectorial.

4.2 Impacto de la Ley de Concesiones de 2010 sobre las renegociaciones

Esta sección entrega información sobre las renegociaciones de contratos desde el comienzo del sistema, actualizando la información aparecida en Engel et al. (2009) y, por lo tanto, incorporando los efectos de la reforma. Antes de comenzar el análisis detallado, es ilustrativo mostrar cómo se redujo la fracción del presupuesto de la Coordinación de Concesiones destinados a pagar compensaciones y convenios complementarios con posterioridad a la reforma de 2010. Estos montos habían llegado a representar casi el 60% del presupuesto de la Dirección de Concesiones, para caer posteriormente a menos del 40%, como lo muestra la Figura 3. La razón por la que las renegociaciones no cayeron aún más es que muchas de las concesiones anteriores a la ley ya tenían varios años y requerían adecuaciones frente al aumento en la congestión, por cambios en la normativa de seguridad vial, instalación de pódicos de peajes u otras razones justificables.

⁵³ El índice Infrascopes es generado por The Economist para el BID, el Banco Europeo y el Millenium Challenge Corporation (MCC) del gobierno de los EE.UU.

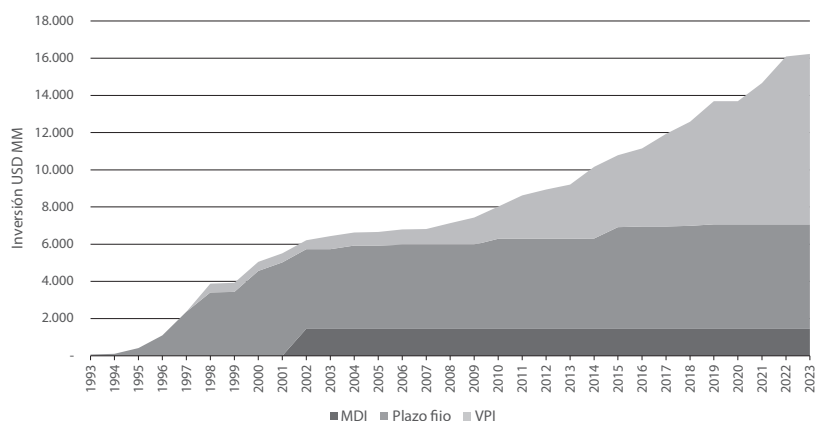
Figura 3. MONTO DE COMPENSACIONES Y CONVENIOS COMPLEMENTARIOS Y COMO PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO EJECUTADO POR LA DIRECCIÓN DE CONCESIONES, SIN IVA



Fuente: MOP (2016).

La fuente de datos para esta sección es la información disponible en la página de concesiones del MOP, actualizada a fines de 2020. Como se ha señalado antes, las concesiones de infraestructura en Chile comenzaron con el proyecto Túnel El Melón en 1993. Entre 1993 y fines de 2020 se adjudicaron 98 concesiones, principalmente carreteras urbanas e interurbanas, además de aeropuertos, embalses, cárceles, hospitales y otras obras (Cuadro 6). El valor total invertido a esa fecha, incluyendo renegociaciones, era de UF 659.7 MM, o USD 26.3 MMM, utilizando un valor estándar de 1 UF=USD 40. La evolución temporal de las inversiones se muestra en la Figura 4.

Figura 4. INVERSIÓN EN CONCESIONES DE TRANSPORTE POR TIPO DE CONTRATO



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la página de concesiones del MOP. La información de los presupuestos oficiales que aparecen en las Bases de Licitación. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/> [31 de marzo 2025].

En el Cuadro 6 se aprecia que las carreteras —urbanas, interurbanas y Ruta 5— representan un 82% de la inversión materializada en el programa de concesiones (48 de 98 proyectos en total). Las carreteras suelen ser concesionadas por plazos más largos que el resto de los proyectos —31,7 años contra 20,6 años, en promedio. También es interesante la comparación con lo que ocurría en nuestro artículo anterior (Engel et al. 2009), con datos hasta 2006, copiado en el Cuadro 4. El número de concesiones se ha casi duplicado y los montos de inversión en UF han aumentado en 138%.

Otro aspecto interesante es que las concesiones más recientes son aparentemente más caras: cada tramo de la Ruta 5, por ejemplo, pasa de UF 8.97 MM en las ocho concesiones del primer período a UF 10.16 MM, considerando los 13 tramos de la Ruta 5 hasta 2020. Esto ocurre pese a que en el primer período está Santiago-Talca, que era el tramo más complejo de la Ruta 5 y con mayores obras (no solo por ser urbano, pero además por incorporar un segundo acceso). No es claro si atribuir el aumento de costos por tramo a estándares más altos, a mayores costos de construcción, a una percepción de mayor riesgo o al hecho de que los proyectos antes de la reforma estaban peor costeados y debían ser renegociados.

Sin embargo, es sugerente observar que, si a los montos de la inversión estimada para los tramos de la Ruta 5 se le agregan los montos renegociados antes de la Puesta en Servicio Definitiva (PSD), se deben agregar UF 1.5 MM en promedio a cada tramo (ver Cuadro 5), por lo que cada uno de ellos tiene un costo final de UF 10.4 MM. En tal caso, el valor por tramo de las concesiones antes de la reforma de 2010 es aproximadamente el mismo que el de los tramos posteriores. Esto se debe a que las renegociaciones en la etapa de construcción (antes de la PSD) de los tramos concesionados posteriores a la reforma han sido mínimos (aproximadamente un 0,5%), como se muestra en el Cuadro 7.⁵⁴ Es decir, la reforma legal parece haber surtido el efecto deseado de reducir las renegociaciones contractuales en las etapas iniciales del proyecto y los costos en UF de los tramos de la Ruta 5 parecen haberse mantenido re-

⁵⁴ Como veremos en lo que sigue, las dos filas del Cuadro 7 no son comparables a partir de la segunda columna, porque corresponden a proyectos de distinta antigüedad. Sin embargo, permiten comparar el monto de las inversiones presupuestadas en proyectos construidos antes y después de la reforma, y mostrar que las concesiones posteriores tienen bajos montos de renegociación.

lativamente constantes. Nuestro análisis no demuestra formalmente una relación causal entre la reforma a la ley y la reducción en las renegociaciones, pero la magnitud de la reducción que se muestra en el Cuadro 7 parece concluyente.

Cuadro 6. INVERSIÓN, NÚMERO DE OBRAS CONCESIONADAS Y DURACIÓN PROMEDIO DE LOS CONTRATOS

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Inversión presupuestada (en las ofertas técnicas)	Renegociaciones bilaterales total	Conciliaciones y arbitrajes	Total renegociado	Inversión total	Fracción del total	Número de obras concesionadas	Fracción del total	Duración promedio (años)
Ruta 5	132.782.467	49.658.182	5.715.090	55.373.272	188.155.739	0,29	13	0,13	27,87
Carreteras interurbanas	148.342.269	22.183.972	5.545.981	27.729.953	176.072.222	0,27	26	0,27	30,77
Autopistas urbanas	117.168.948	55.925.255	1.711.841	57.637.096	174.806.044	0,26	9	0,09	36,33
Carreteras	398.293.684	127.767.408	12.972.912	140.740.321	539.034.005	0,82	48	0,49	31,66
Aeropuertos	35.928.915	3.320.922	304.903	3.625.826	39.554.741	0,06	26	0,27	14,70
Cárceles	7.814.770	207.661	5.898.686	6.106.347	13.921.117	0,02	4	0,04	20,63
Embalses	18.790.016	1.416.190	302.393	1.718.583	20.508.599	0,03	4	0,04	29,83
Transantiago	6.543.455	104.742	936.356	1.041.098	7.584.553	0,01	5	0,05	19,40
Infraestructura pública	12.581.372	827.350	1.392.186	2.219.537	14.800.909	0,02	7	0,07	24,04
Hospitales	23.882.000	438.510	0	438.510	24.320.510	0,04	4	0,04	15,00
Otras concesiones	105.540.528	6.315.376	8.834.524	15.149.900	120.690.428	0,18	50	0,51	20,60
Total o promedio	503.834.212	134.082.784	21.807.436	155.890.221	659.724.433	1,00	98	1,00	26,13

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la página de concesiones del MOP. Inversión presupuestada. La cifra proviene de la oferta técnica. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/> [31 de marzo 2025].

Cuadro 7. INVERSIÓN, NÚMERO DE OBRAS CONCESIONADAS Y DURACIÓN PROMEDIO DE LOS CONTRATOS (UF)

	Inversión presupuestada (en las ofertas técnicas)	Renegociaciones bilaterales total	Conciliaciones y arbitrajes	Total renegociado	Inversión total	Fracción del total	Número de obras concesionadas	Fracción del total
Antes de ley nueva	256.330.958	130.966.147	20.849.793	151.815.940	408.146.898	0,62	63	0,64
Después de ley nueva	247.503.254	3.116.637	957.250	4.073.887	251.577.141	0,38	35	0,36
Total o promedio	503.834.212	134.082.784	21.807.436	155.890.221	659.724.433	1,00	98	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en las bases técnicas, modificaciones de obras y otros, MOP. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/> [31 de marzo 2025].

El Cuadro 8 clasifica las causas de las 188 renegociaciones bilaterales en cuatro categorías. Estas categorías no son excluyentes entre sí, por lo que estos acuerdos pueden involucrar distintos cambios al contrato. La más frecuente es la modificación al contrato original o la adición de nuevas obras (165 de 188, un 88%). En el caso de carreteras, por ejemplo, es común que estas renegociaciones impliquen la adición de pasarelas, enlaces, calles de servicio, entre otras. También, como se aprecia en la columna 3 del Cuadro 8, se renegocia por cambios en cronogramas de obras o cambios en fechas de puesta en servicio, motivo que se cita en 32 de 188 renegociaciones bilaterales. Otro motivo para renegociar es la definición de aspectos que no estaban claros en el contrato original, lo que —como se muestra en la columna 4—, corresponde a 57 de 188 renegociaciones bilaterales. Finalmente, la columna 5 del Cuadro 8 muestra que en 43 de 188 renegociaciones bilaterales se han discutido indemnizaciones por perjuicios sufridos por el concesionario por causas no atribuibles a su gestión.

Cuadro 8. CAUSAS DE LAS RENEGOCIACIONES BILATERALES A 2020

	Número de re-negociaciones bilaterales	Nuevas obras o modificaciones al proyecto original	Cambio en cronogramas	Estipulaciones del contrato de concesión	Indemnizaciones de perjuicios asumidos por el concesionario
Ruta 5	64	60	10	20	13
Carreteras interurbanas	52	47	9	17	4
Autopistas urbanas	26	23	6	13	9
Carreteras	142	130	25	50	26
Aeropuertos	16	14	2	4	5
Cárceles	6	5	1	1	1
Embalses	12	8	1	0	10
Transantiago	5	2	1	2	0
Infraestructura pública	6	5	2	0	1
Hospitales	1	1	0	0	0
Otras concesiones	46	35	7	7	17
Total	188	165	32	57	43

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en las bases técnicas, modificaciones de obras y otros, MOP. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/> [31 de marzo 2025].

El Cuadro 9 actualiza a 2020 los resultados que se muestran en el Cuadro 4. Se observa que el conjunto de cambios contractuales, que incluyen renegociaciones, conciliaciones y arbitrajes, siguen representando una fracción importante del valor de los proyectos: un 31%, considerando todos los proyectos a 2020. Sin embargo, luego de la reforma las razones son distintas. Dada la madurez alcanzada por los proyectos más antiguos, muchas renegociaciones posteriores a la etapa de puesta en servicio definitiva se pueden justificar. Son la respuesta a eventos no esperados o que ocurrirían en un momento que no se podía determinar al momento de la adjudicación. Un ejemplo es la congestión de tramos de la Ruta 5, que requirió aumentar el número de pistas. Como se mencionó al describir el Cuadro 7, las renegociaciones durante la etapa construcción de proyectos posteriores a las modificaciones legales del año 2010 son muy bajas. El contraste con la situación anterior es decidor: en 2006, las renegociaciones durante la etapa de construcción representaban un 78% del monto total renegociado (ver Cuadro 5). Esto ratifica que las renegociaciones durante la etapa de construcción se habían transformado en un problema sistémico en el período prerreforma, como se describió en la sección 3.

Cuadro 9. PRESUPUESTOS OFICIALES Y MONTOS RENEGOCIADOS A 2020 (UF)

	Inversión presupues- tada (en las bases de licitación)	Inversión presupues- tada (en la oferta técnica)	Renego- ciaciones bilaterales	Concilia- ciones y arbitrajes	Total rene- gociado (3) + (4)	Total invertido (2) + (5)	Renego- ciaciones como fracción de la inversión presupues- tada = (5)/(2)	Renego- ciaciones como fracción del total invertido = (5)/(6)
Ruta 5	113.994.845	132.782.467	49.658.182	5.715.090	55.373.272	188.155.739	0,42	0,29
Carreteras interurbanas	119.208.050	148.342.269	22.183.972	5.545.981	27.729.953	176.072.222	0,19	0,16
Autopistas urbanas	97.212.776	117.168.948	55.925.255	1.711.841	57.637.096	174.806.044	0,49	0,33
Carreteras	330.415.671	398.293.684	127.767.408	12.972.912	140.740.321	539.034.005	0,35	0,26
Aeropuertos	38.320.646	35.928.915	3.320.922	304.903	3.625.826	39.554.741	0,10	0,09
Cárceles	7.750.000	7.814.770	207.661	5.898.686	6.106.347	13.921.117	0,78	0,44
Embalses	18.809.600	18.790.016	1.416.190	302.393	1.718.583	20.508.599	0,09	0,08
Transantiago	5.970.500	6.543.455	104.742	936.356	1.041.098	7.584.553	0,16	0,14
Infraestructura pública	8.440.793	12.581.372	827.350	1.392.186	2.219.537	14.800.909	0,18	0,15
Hospitales	22.439.000	23.882.000	438.510	0	438.510	24.320.510	0,02	0,02
Otras concesiones	101.730.539	105.540.528	6.315.376	8.834.524	15.149.900	120.690.428	0,14	0,13
Total	432.146.210	503.834.212	134.082.784	21.807.436	155.890.221	659.724.433	0,31	0,24

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en las bases técnicas, modificaciones de obras y otros, MOP, en <https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/> [31 de marzo 2025].

El Cuadro 10 muestra la estructura temporal de las modificaciones contractuales hasta 2020, el que se puede contrastar con el Cuadro 5, correspondiendo a las concesiones previas a 2006. Un último aspecto destacable es la estructura temporal de los pagos asociados a modificaciones contractuales, que se muestra en el Cuadro 11. En Engel, Fischer y Galetovic (2019) estudiamos los incentivos a introducir obras adicionales en proyectos como una forma de aumentar el gasto —sin pasar por el Congreso—, con efectos electorales. Mostramos cómo las renegociaciones que agregan obras a los proyectos podían usarse de este modo, especialmente si los costos recaían en administraciones futuras. El cuadro muestra que, en el caso de renegociaciones, solo el 21% del costo recae en el gobierno que renegocia, a diferencia de las conciliaciones y arbitrajes, en que un 43% del costo recae sobre el gobierno incumbente.

4.3 La reforma de 2010 y la temporalidad de las renegociaciones

Como hemos visto, el Cuadro 7 muestra que las concesiones adjudicadas antes de la reforma representan un 64% de los proyectos y un 62% de la inversión total, considerando renegociaciones y otros pagos al concesionario. Esto se debe a que las modificaciones a los contratos han elevado las inversiones en las concesiones más antiguas en un 59%, versus un 1,6% para las concesiones posteriores a la reforma. Esto es explicado en parte por la mayor madurez de estas concesiones y no necesariamente por la reforma.

La pregunta es si la reforma fue efectiva en reducir el número y monto de renegociaciones contractuales. En principio, esto podría ser difícil de determinar, porque algunas renegociaciones podrían ser respuesta a hechos anteriores, de forma que no es fácil establecer si la renegociación fue afectada por la ley. Sin embargo, la reforma se aplica solamente a aquellos proyectos que fueron adjudicados después de 2010 o a aquellos que voluntariamente aceptaran someterse a ella (Art. 1° transitorio de la Ley 20.410). Ninguna concesión anterior a la reforma aceptó regirse por ella, por lo que la promulgación de la ley establece un umbral claro de diferencias en la resolución de conflictos, al amparo de la modificación legal. El disímil comportamiento de las renegociaciones regidas por cada una de las leyes se muestra en el Cuadro 12.

Cuadro 10. ¿CUÁNDO SE RENEGOCIA? ESTRUCTURA TEMPORAL DE LAS RENEGOCIACIONES BILATERALES A 2020 (UF)

	Antes de 1 año		Entre 1 y 3 años		Entre 3 y 8 años		Más de 8 años		Antes de la PSP		Entre la PSP y la PSD		Después de la PSD	
	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto	#	Monto
Ruta 5	4	1.530.561	14	5.415.022	13	10.354.994	33	32.357.605	21	14.079.175	6	901.411	36	34.323.659
Carreteras interurbanas	3	825.050	8	3.687.631	18	6.319.456	24	11.351.835	18	8.461.829	4	438.248	26	11.751.385
Autopistas urbanas	3	4.744.666	5	19.381.086	7	9.877.150	11	21.922.354	11	30.204.696	1	3.084.222	14	22.636.337
Carreteras	10	7.100.276	27	28.483.738	38	26.551.600	68	65.631.794	50	52.745.700	11	4.423.881	76	68.711.381
Aeropuertos	0	0	4	510.640	7	822.225	5	1.988.057	0	0	4	510.640	12	2.810.282
Cárceles	1	0	1	0	0	0	4	207.661	1	0	0	0	4	207.661
Embalses	0	0	2	395.360	4	92.979	6	927.852	2	395.360	0	0	0	0
Transantiago	0	0	2	98.500	0	0	3	6.242	0	0	1	0	3	104.742
Infraestructura pública	0	0	2	24.153	1	413.600	3	389.598	0	0	0	0	6	827.350
Hospitales	0	0	0	0	1	438.510	0	0	0	0	1	438.510	0	0
Otras concesiones	1	0	11	1.028.653	13	1.767.314	21	3.519.409	3	395.360	6	949.151	25	3.950.035
Total	11	7.100.276	38	29.512.391	51	28.318.914	89	69.151.203	53	53.141.060	17	5.373.032	101	72.661.416

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en las bases técnicas, modificaciones de obras y otros, MOP. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/> [31 de marzo 2025].

Cuadro 11. LAS COMPENSACIONES QUE EL MOP PAGA Y EL PRESUPUESTO FISCAL INTERTEMPORAL

	Renegociaciones bilaterales			Conciliaciones y arbitrajes		
	Compensaciones comprometidas	Monto pagado durante el gobierno que renegocia	Fracción pagada durante el gobierno que renegocia	Compensaciones comprometidas	Monto pagado durante el gobierno que renegocia	Fracción pagada durante el gobierno que renegocia
Ruta 5	49.658.182	7.012.121	0,14	5.715.090	1.512.055	0,26
Carreteras interurbanas	22.183.972	3.863.473	0,17	5.545.981	1.484.343	0,27
Autopistas urbanas	55.925.255	15.452.956	0,28	1.711.841	862.309	0,50
Carreteras	127.767.408	26.328.550	0,21	12.972.912	3.858.707	0,30
Aeropuertos	3.320.922	79.502	0,02	304.903	76.630	0,25
Cárceles	207.661	81.150	0,39	5.898.686	5.020.708	0,85
Embalses	1.416.190	446.358	0,32	302.393	69.867	0,23
Transantiago	104.742	108.075	1,03	936.356	388.455	0,41
Infraestructura Pública	827.350	248.118	0,30	1.392.186	176	0,00
Hospitales	438.510	524.337	0,00	0	0	-
Otras concesiones	6.315.376	1.487.540	0,24	8.834.524	5.555.837	0,63
Total	134.082.784	27.816.090	0,21	21.807.436	9.414.543	0,43

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en las bases técnicas, modificaciones de obras y otros, MOP. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/> [31 de marzo 2025].

Cuadro 12. RENEGOCIACIONES POST-2010 SEGÚN LEY APLICABLE

Año	Licitada antes de reforma de 2010		Licitada después de reforma de 2010	
	Montos (UF)	Nº de renegociaciones	Montos (UF)	Nº de renegociaciones
2010	2.536.957	21	0	0
2011	59.711	2	0	0
2012	5.225.499	10	0	0
2013	32.048.814	13	0	0
2014	1.437.327	5	0	0
2015	2.560.650	6	0	0
2016	3.302.016	6	13.571	1
2017	11.435.669	7	2.761.919	4
2018	7.625.979	9	46.800	1
2019	986.735	8	5.998	2
2020	1.437.592	2	288.348	2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en las bases técnicas, modificaciones de obras y otros, MOP. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/> [31 de marzo 2025].

Nuestras comparaciones serán entre los 63 proyectos adjudicados antes de la reforma y los 35 proyectos adjudicados posteriormente. Dado que las concesiones acumulan más renegociaciones mientras mayor sea

su antigüedad, es necesario ser cuidadoso y comparar concesiones con la misma antigüedad.

La respuesta a la pregunta de si la reforma condujo a una reducción en las renegociaciones se encuentra en el Cuadro 13. El cuadro muestra la estructura temporal de las renegociaciones como porcentaje de la inversión estimada en las bases de licitación en distintos períodos de la vida de una concesión. Con ello se eliminan los sesgos debido a la edad de la concesión, porque se comparan concesiones regidas por distintas leyes en edades similares: durante la construcción y a los dos, cuatro y seis años de operación.

Se observa que las renegociaciones tempranas son las que más se reducen —en casi 50 veces durante el período de construcción— para las concesiones posteriores a la reforma. La conclusión de esta sección es que la reforma ha sido efectiva en reducir significativamente las renegociaciones, especialmente las tempranas, poco justificables, y que solo responden al oportunismo de las partes. Como se ha señalado antes, si bien estas cifras no demuestran una relación causal, la magnitud de la reducción de las renegociaciones en proyectos de la misma antigüedad no parece admitir otra explicación.

Cuadro 13. ESTRUCTURA TEMPORAL DE RENEGOCIACIONES ANTES Y DESPUÉS DE REFORMA DE 2010 (% INVERSIÓN PRESUPUESTADA)

	Antes de la reforma de 2010		Después de la reforma de 2010	
	Nº	Renegociaciones (promedio)	Nº	Renegociaciones (promedio)
Construcción	62	25,96%	35	0,54%
Primeros 2 años de operación	62	2,41%	35	0,85%
Primeros 4 años de operación	62	5,22%	35	0,93%
Primeros 6 años de operación	62	14,05%	35	0,93%
Total (construcción + primeros 6 años de operación)	62	40,01%	35	1,48%

Fuente: Elaboración propia en base a datos en las bases técnicas, modificaciones de obras y otros, MOP. Disponible en: <https://concesiones.mop.gob.cl/concesiones/> [31 de marzo 2025].

5. Conclusiones

Este artículo describe la evolución de la asignación de riesgos en la ley de concesiones de obra pública. La primera Ley de Concesiones muestra una excesiva preocupación por el riesgo fiscal y trasladó casi todos los

riesgos al concesionario. Tal vez, por lo mismo, no hubo interés desde el mundo privado en desarrollar proyectos. A partir de principios de la década de 1990, este criterio se flexibilizó, en forma progresiva, a medida que el interés en desarrollar concesiones aumentaba. La asignación de riesgos comenzó a desplazarse hacia el Estado, más allá de lo socialmente deseable, desde el punto de vista de los incentivos a la eficiencia. Esto se observó en la creciente importancia de las renegociaciones de contratos, incluso en las etapas tempranas de la construcción. En esas condiciones, la industria creció, pese a los esfuerzos del Ministerio de Hacienda por controlar su expansión, hasta los escándalos de corrupción MOP-Gate de principios del milenio.

Este episodio, más los cuestionamientos al sistema de resolución de controversias, condujo a una reflexión que finalmente llevó a la reforma de 2010, la que enfrentó la oposición de la industria de concesiones. La reforma, acoplada al uso frecuente de contratos de tipo VPI, mejoró la asignación de riesgos. El concesionario enfrentaría el riesgo de construcción, mantenimiento y operaciones, todas ellas variables bajo su control. La componente exógena de riesgo de demanda se transfirió al público mediante el contrato VPI. La reforma limitó el concepto de causa sobrevenida, que había sido utilizado en forma estratégica por los concesionarios y redujo los incentivos a renegociaciones oportunistas al requerir que el efecto sobre la rentabilidad del concesionario sea neutral. Asimismo, las obras adicionales importantes se realizarían por licitaciones supervisadas por el Ministerio y se creó un Panel Técnico independiente para realizar recomendaciones en caso de conflictos. La comisión arbitral, si era desechada la recomendación del panel, debía fallar en derecho y no en base a inciertos principios de equidad.

Contra los pronósticos pesimistas de la industria, el sector ha continuado atrayendo el interés de los inversionistas: las inversiones presupuestadas de las obras licitadas en 2010-2020 eran similares a las del período 1993-2010 (sin considerar renegociaciones). El efecto sobre las renegociaciones ha sido evidente y positivo: considerando el período de construcción más los primeros seis años de operación, las renegociaciones, como porcentaje de la inversión presupuestada, cayeron desde un 40% a menos de 1,5%.

La conclusión que emerge de este artículo es que la evolución de la asignación de riesgos en el sector de concesiones de infraestructura ha

tenido resultados positivos, en el sentido de ir resolviendo los problemas que eran detectados. La ley de 1982 asignaba los riesgos en exceso al concesionario. Posteriormente, las leyes fueron trasladando los riesgos al Estado, culminando con la ley de 1996 que tenía un sesgo pro empresa. Esa reforma permitió la concesión de las principales carreteras nacionales, así como aeropuertos. Sin embargo, las renegociaciones de los contratos de concesión, muchos de ellos en los primeros años del contrato y durante la construcción, mostraban las deficiencias en la ley. La ley fue reformada en 2010, alcanzando un nuevo y más eficiente equilibrio en la asignación de riesgos entre Estado y privados. Los resultados han sido una drástica reducción en las renegociaciones tempranas, sin disminuir el interés por participar en los procesos de concesiones.

Una pregunta que resta es determinar a qué factores en la ley atribuir los resultados observados sobre las renegociaciones. Creemos que la reducción en renegociaciones se debe al efecto combinado de varios cambios introducidos por la Ley 20.410. Primero, el cambio del contrato tipo desde un contrato de plazo fijo a uno de tipo VPI reduce los riesgos de demanda sin afectar los incentivos cuando la demanda es exógena. Como observamos, son los aeropuertos con contratos de plazo fijo los que pidieron compensaciones debido a los efectos de la pandemia sobre la demanda por viajes. Segundo, la creación del Consejo de Concesiones y del Panel Técnico son barreras a las renegociaciones porque se requiere su aprobación para algunos cambios contractuales. Tercero, el requerimiento de que las obras adicionales producto de una renegociación sean licitadas y que cualquier renegociación mantenga el valor del proyecto original para el concesionario reduce el atractivo de las renegociaciones. Cuarto, el cambio en la ley evita las renegociaciones oportunistas, invocando el principio de la imprevisión o del equilibrio económico-financiero de los proyectos. Un último factor, no mencionado en la ley, pero cuyo efecto debe ser importante, es la transparencia de la información: las modificaciones a los contratos se publican en la página web de la Dirección General de Concesiones.

Bibliografía

- Banda, A. 1998. Medio ambiente y función social del dominio. *Revista de Derecho* 9, 55-86.
- Bitran, E. y Villena, M. 2010. El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile. Hacia una mayor eficiencia y desarrollo institucional. *Estudios Públicos* 117, 175-217.
- Bitran, E., Nieto-Parra, S. y Robledo, J.S. 2013. Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru. Working Paper 317, OECD.
- Braun, J., Braun, M., Briones, I., Díaz, J., Luders, R. y Wagner, G. 2000. Economía chilena 1810-1995: estadísticas históricas, Documento de Trabajo 187, Instituto de Economía, PUC.
- Camacho, G. 2014. La regulación de la colaboración público-privada para la provisión de servicios y de infraestructuras: examen del modelo reformulado por la Ley N° 20.410. *Derecho Público Iberoamericano* 4, 141-164.
- Campos, N., Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. 2021. Renegotiations and Corruption in Infrastructure: The Odebrecht Case. *Journal of Economic Perspectives* 35(2), 171-190.
- Cárdenas, M. 2015. Panel Técnico y Comisión Arbitral en las concesiones de obras públicas: cambios introducidos por la Ley N° 20.410. *Revista de Derecho* 33, 69-96.
- Dipres 2007. Informe Final de Evaluación Programa Administración Sistema de Concesiones Ministerio de Obras Públicas, Administración, Sistema de Concesiones. Dipres. Disponible en: http://www.dipres.cl/597/articles-141086_informe_final.pdf [31 de marzo 2025].
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. 1996. Licitación de carreteras en Chile. *Estudios Públicos* 61, 5-38.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. 2001. Least-Present-Value-of Revenue Auctions and Highway Franchising. *Journal of Political Economy* 109(5), 993-1020.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. 2008. Renegotiation and Corruption. Mimeo.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. 2013. The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships. *Journal of the European Economic Association* 11(1), 83-111.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. 2014. *Public-Private Partnerships: A Basic Guide*: Cambridge: Cambridge University Press.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. 2018. The Joy of Flying: Efficient Airport PPP Contracts. *Transportation Research Part. B: Methodological* 114, 131-146.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. 2019. Soft Budgets and Renegotiation in Public-Private Partnerships. *Economics of Transportation* 17, 40-50.
- Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. 2024. The Company You Keep: Renegotiations and Adverse Selection in Transportation Infrastructure. *Economics of Transportation* 38, 100357. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2212012224000169> [31 de marzo 2025].
- Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. y de Rus, G. 2015. Colaboración público-privada en infraestructuras: reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje. Technical Report 11, FEDEA.
- Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. y Ferrari, M. 2022. Managing the Fiscal Risks Wrought by PPPs: A Simple Framework and Some Lessons from Chile. Policy Research Working Paper, World Bank Group.
- Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. y Hermosilla, M. 2009. Renegociación de concesiones en Chile. *Estudios Públicos* 113, 151-205.
- Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A. y Soto, J. 2019. Financing PPP Projects with PVR Contracts: Theory and Evidence from the UK and Chile. Technical Report, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.

- González, A. 2014. Controversias por reducciones en la demanda en las concesiones de carreteras en Chile. *Revista de Derecho Económico* 76, 61-97.
- Hart, O. 2017. Incomplete Contracts and Control. *American Economic Review* 107(7), 1731-1752.
- Huang, Y. y Xia, J. 2019. Procurement Auctions under Quality Manipulation Corruption. *European Economic Review* 111, 380-399.
- Ibarra-Coronado, R. 2011. La Ley de Concesiones de Obras Públicas chilena en el tiempo. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* 19, 183-222.
- Irwin, T. 2007. Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects. The World Bank.
- Izquierdo, A. 2022. Necesidad y conveniencia de un Panel Técnico vinculante en el sistema de solución de controversias de la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/195126> [31 de marzo 2025].
- Loo, M. 2016. La distribución de los riesgos en el contrato de concesión de obras públicas. En J. Bermúdez Soto (ed.), *Actas de las XI Jornadas de derecho administrativo (2014)*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Loo, M. 2019a. El desafío de las concesiones de obra pública: ¿qué (y qué no) concesionar? *Revista de Derecho* 32(2), 185-205.
- Loo, M. 2019b. Las concesiones de obra pública: ¿qué son y por qué se utilizan en Chile? *Revista Derecho del Estado* 44, 327-359.
- Miranda, J. y Renneboog, L. 2015. Portugal's Experience with Public-Private Partnerships. En A. Akintoye, M. Beck y M. Kumaraswamy (eds.), *Public Private Partnerships: A Global Review*. London: Routledge.
- MOP 2016. *Concesiones de Obras Públicas en Chile: 20 años* Santiago: Ministerio de Obras Públicas.
- NAO 2009. Informe del Contralor y Auditor General, Department of Transport: The Failure of Metronet, House of Commons 512 Session 2008-2009, 5 de junio. National Audit Office. Disponible en: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/06/0809512.pdf> [31 de marzo 2025].
- NAO 2018. PFI and PF2 Report, HM Treasury. National Audit Office. Disponible en: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf> [31 de marzo 2025].
- Rufián, D.M. 2002. Políticas de concesión vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Technical Report, CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7266-politicas-concesion-vial-analisis-experiencias-chile-colombia-peru> [31 de marzo 2025].
- Suárez-Alemán, A. y Domínguez, E. 2024. Evidencia regional en el uso del mecanismo de iniciativas privadas para el desarrollo de infraestructura y mejores prácticas internacionales: una revisión de la experiencia de Brasil, Chile, Colombia y Perú, y recomendaciones de política a partir de mejores prácticas internacionales. Monography IDB-MG-1200, IABD.
- Vergara-Novoa, C., Sepúlveda-Rojas, J.P., Alfaro, M.D., Soto, P. y Benítez-Fuentes, P.A. 2020. Analysis of Revenues, Costs and Average Costs of Highway Concessions in Chile. *Transport Policy* 95, 114-123.
- Williamson, O.E. 1983. Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange. *American Economic Review* 73(4), 519-540. *EP*

Autores

EDUARDO ENGEL es PhD en Estadística por la Stanford University; PhD en Economía, MIT; ingeniero civil matemático por la Universidad de Chile. Es profesor titular, Universidad de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3931-2920>. Dirección: Avda. Diagonal Paraguay 257, Santiago, CP 8330015, Chile. Email: eeengel@fen.uchile.cl.

RONALD FISCHER es PhD en Economía por la University of Pennsylvania; ingeniero civil matemático por la Universidad de Chile. Profesor titular, Universidad de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7090-8266>. Dirección: Avda. Beauchef 851, Santiago, CP 8370456, Chile. Email: rfischer@di.uchile.cl.

ALEXANDER GALETOVIC (1965-2022) fue académico en la Escuela de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, entre los años 1993 y 2005; ingeniero comercial por la Pontificia Universidad Católica de Chile, y PhD en Economía por la Universidad de Princeton, Estados Unidos. Hasta 2022 se desempeñaba como Senior Fellow de la Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Antes de su llegada a la UAI, fue profesor de la Universidad de los Andes e investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP). Participó en este artículo hasta su deceso.

Agradecimientos

Se agradecen los comentarios de tres revisores anónimos que ayudaron a mejorar el artículo. Carlos M. Fischer ayudó en algunos aspectos legales.

Financiamiento

Ronald Fischer agradece el financiamiento del Instituto Sistemas Complejos de Ingeniería ANID PIA AFB230002, y del Instituto Milenio MIPP (ICM-ANID AIM23-0004).

Conflicto de interés

Los autores no declaran conflictos de interés.



Artículo

Efectos de la industria de fondos de inversión en la economía chilena

Hermann González y Felipe Larraín

Clapes UC, Chile

RESUMEN: Este estudio evalúa el aporte de los fondos de inversión en Chile en el crecimiento económico y en la creación de empleo. Los resultados de este estudio muestran que, al controlar por diversas variables que inciden en la evolución del ingreso del país, el desarrollo de la industria de fondos de inversión ha tenido un impacto positivo y significativo tanto en el PIB per cápita como en la creación de empleos desde la promulgación de la Ley Única de Fondos, el año 2014. Utilizando datos de la industria de fondos de inversión desde 2004 hasta 2022, mediante un modelo de regresión, mostramos que un aumento de un punto porcentual en los activos administrados por los fondos de inversión públicos se traduce en un incremento del 0,038% al 0,040% en el PIB real per cápita trimestral, lo que aportó, en promedio, \$14.442 por año entre el período 2014-2022 al PIB per cápita (\$115 mil en total), mientras que los fondos de inversión públicos que invierten mayoritariamente en Chile aportaron, en promedio, con \$22.727 por año al PIB per cápita para tal período (el aumento total del PIB per cápita en este período fue de \$605.880). En términos de empleo, estimamos que el aumento de los activos de los fondos de inversión totales entre 2014-2022 aportó entre 87 mil y 100 mil puestos de trabajo, lo que se traduce en 11 mil a 12,5 mil puestos de trabajo por año.

PALABRAS CLAVE: fondos de inversión, crecimiento económico, PIB per cápita, creación de empleo, evaluación de impacto

RECIBIDO: julio 2024 / **ACEPTADO:** enero 2025 / **ONLINE FIRST:** marzo 2025

Effects of the Investment Fund Industry on the Chilean Economy

ABSTRACT: This study evaluates the contribution of investment funds in Chile to economic growth and job creation. The results of this study show that, after controlling for various variables that affect the country's income evolution, the development of the investment fund industry has had a positive and significant impact on both GDP per capita and job creation since the enactment of the Single Fund Law in 2014. Using data from the investment fund industry from 2004 to 2022 and through a regression model, we demonstrate that a one percentage point increase in assets managed by public investment funds results in an increase of 0.038% to 0.040% in real quarterly GDP per capita, which contributed, on average, \$14.442 per year to GDP per capita between 2014 and 2022 (\$115.000 in total), while public investment funds that predominantly invest in Chile contributed, on average, \$22.727 per year to GDP per capita during the same period (the total increase in GDP per capita during this period was \$605.880). In terms of employment, we estimate that the increase in the assets of total investment funds from 2014 to 2022 contributed between 87.000 and 100.000 jobs, translating to 11.000 to 12.500 jobs per year.

KEYWORDS: investment funds, economic growth, GDP per capita, job creation, impact assessment

RECEIVED: July 2024 / **ACCEPTED:** January 2025 / **ONLINE FIRST:** March 2025

Los mercados de capitales son fundamentales para el desarrollo económico, ya que permiten diversificar las fuentes de ahorro de recursos y canalizar recursos para el financiamiento de la inversión. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI),¹ los mercados de capitales son motores que ayudan a impulsar la economía global. Estos juegan un papel importante en el apoyo a la actividad económica y su resiliencia es vital para la estabilidad financiera. Este mismo organismo afirma que los mercados de capitales están desempeñando un papel cada vez más central en el financiamiento de la economía global y en la cobertura del riesgo económico, especialmente con el crecimiento significativo y rápido de la intermediación financiera no bancaria en las últimas dos décadas.

¹ Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/06/29/capital-markets-regulation-is-stronger-but-some-gaps-still-must-be-closed> [6 de enero 2025].

En el mercado de capitales se ofrecen y demandan valores, los cuales sirven como medios de financiamiento en el mediano y largo plazo. Según la Comisión para el Mercado Financiero (CMF),² la importancia de la existencia de los mercados de capitales corresponde a la contribución que estos hacen —a través del proceso de ahorro e inversión— al desarrollo de los países, particularmente a la generación de empleos y a la estabilidad económica. Es por este mismo motivo que en los Estados de Hacienda Pública, publicados una vez al año por el Ministerio de Hacienda de Chile, existe un énfasis particular en la evolución de los mercados de capitales locales, destacando el aporte que estos tienen no solamente en el crecimiento económico, sino también en la reducción de la desigualdad de ingresos y en los impactos positivos sobre la estabilidad económica y financiera. Estos resultados serían consecuencia de la contribución que el desarrollo del mercado de capitales tiene en el uso eficiente de los recursos, en la diversificación y gestión de los riesgos y en la facilitación de los pagos.

Dentro de las entidades que participan en los mercados de capitales se encuentran los fondos de inversión. De acuerdo con la CMF, los fondos de inversión administran patrimonios aportados por personas naturales y jurídicas para invertir en una variedad de activos como acciones, deudas y activos e inmobiliarios, por mencionar algunos.

La industria de fondos de inversión en Chile ha presentado un incremento importante en el monto de activos administrados desde el año 2014. Al término de 2022, estos activos estaban valorizados en US\$42.666 millones, esto es, el equivalente al 14,1% del PIB, y estaban relacionados principalmente con el sector inmobiliario y con las inversiones de *private equity*. La participación de estas administradoras en las inversiones realizadas en Chile también es significativa en otros sectores productivos. En este sentido, el valor de los activos administrados por fondos de inversión centrados mayoritariamente en proyectos nacionales relativos a la construcción era equivalente al 10,9% del PIB de ese sector, mientras que, para proyectos relacionados con servicios financieros, el valor de los activos equivalía al 95,9% del PIB de ese sector.

² Comisión para el Mercado Financiero. Disponible en: <https://www.cmfchile.cl/educa/621/w3-article-511.html> [6 de enero 2025].

Lo anterior resalta la importancia del fomento al desarrollo de los mercados de capitales y, en particular, de los fondos de inversión, considerando su participación en los distintos sectores productivos. Dado que no existen estudios que abarquen las implicancias económicas en Chile de fomentar el desarrollo de este tipo particular de financiamiento privado, y con la finalidad de enriquecer de mejor manera el debate futuro relativo a las políticas que afecten a esta industria, el presente artículo realiza una estimación del impacto del desarrollo de los fondos de inversión en la economía chilena.

El artículo se organiza como se detalla a continuación. La sección 1 presenta una revisión de la literatura respecto de los efectos del desarrollo del mercado de capitales en la economía. La sección 2 incluye los antecedentes, donde se realiza una breve revisión tanto de la industria de los fondos de inversión en Chile, como del contexto económico local. La sección 3 presenta los datos y la metodología utilizada en el estudio. La sección 4 muestra los resultados encontrados acerca del efecto de la industria de fondos de inversión sobre el PIB per cápita de Chile y la creación de empleos. La sección 5 ofrece una breve discusión de los resultados encontrados, a la luz de lo documentado en la literatura; finalmente, la sección 6 cierra con las conclusiones.

I. Revisión de la literatura

Existe una amplia literatura que relaciona el desarrollo del mercado de capitales y el crecimiento económico. A nivel internacional, De Gregorio y Guidotti (1995) examinan la relación entre el crecimiento económico de largo plazo y el desarrollo financiero, medido por la ratio entre el crédito bancario al sector privado y el PIB. Por medio de un análisis transversal de países, los autores encuentran una correlación positiva entre ambas variables; sin embargo, al usar un panel de países de Latinoamérica, esta correlación se vuelve negativa. De Gregorio y Guidotti (1995) argumentan que el principal mecanismo por medio del cual el desarrollo financiero afecta al crecimiento económico es por la eficiencia de la inversión. A su vez, indican que la correlación negativa para los países latinos es el resultado de una liberalización financiera en un marco de baja regulación.

Por su parte, Levine y Zervos (1998) estiman regresiones lineales *cross country* y muestran que la liquidez del mercado financiero y el desarrollo bancario están correlacionados positivamente con el crecimiento económico per cápita de largo plazo. Los autores encuentran que estos resultados se deben a que estas variables financieras se relacionan positivamente con la acumulación de capital y con mejoras en la productividad, lo que refuerza la idea de que una mayor facilidad de intercambiar propiedades en los factores productivos permite una asignación más eficiente de los recursos dentro de la economía.

Khan y Senhadji (2003) estiman el efecto de la profundidad financiera en el crecimiento real del PIB para una muestra de 159 países, utilizando como controles la inversión total relativa al PIB, el crecimiento de los términos de intercambio, el crecimiento de la población y el nivel inicial del PIB per cápita. Los autores encuentran que la profundidad financiera, medida como el crédito al sector privado como porcentaje del PIB, es una variable significativa que afecta positivamente al crecimiento económico, lo que permite explicar parte de las diferencias entre países en esta materia. Luego de realizar el mismo ejercicio utilizando datos de panel, el poder explicativo de esta variable en el crecimiento económico disminuye, y los autores consideran que esto se debe a la presencia de efectos no lineales.

Minier (2003) utiliza un algoritmo basado en árboles de decisión (*regression trees*) para dividir endógenamente a un conjunto de países según el nivel de desarrollo financiero alcanzado. Con esto, el autor encuentra que el aumento de un punto del PIB en el crédito bancario destinado al sector privado está correlacionado con 0,017 pp. adicionales de PIB per cápita para países con un alto nivel de capitalización de mercado. Para países con un bajo nivel de capitalización de mercado, la correlación entre estas variables es negativa (-0,015 pp.). El autor menciona que la correlación negativa encontrada para los países con bajo desarrollo financiero puede deberse a las limitaciones de la muestra utilizada en la estimación, en la cual se contaba con únicamente once observaciones para nueve regresores.

Más recientemente, Bhattarai, Gautam y Chettri (2021) estudian la relación entre el crecimiento del PIB per cápita de Nepal y el desarrollo del mercado financiero, medido a través del valor de los activos financieros respecto del PIB y del valor de los activos financieros transados

en relación tanto con el PIB como con el valor total de los activos. El análisis contempla el uso de un modelo de rezagos autodistribuidos y, con él, concluyen que existe una relación causal del desarrollo financiero hacia el crecimiento del PIB per cápita. Esto se justifica por la facilidad que tiene el mercado financiero para movilizar el capital y diversificar el riesgo.

Por su parte, Czupryn y Wójtowicz (2021) especifican un modelo GARCH, donde el logaritmo del PIB de Estados Unidos depende de la capitalización real del mercado de capitales, del número de empresas cotizadas y de las reservas reales de divisas extranjeras. Luego de estimar este modelo por máxima verosimilitud, encuentran que el aumento de 1% en la capitalización real del mercado de capitales se traduce en un aumento de 0,52% en el PIB de Estados Unidos.

Por otro lado, también existe literatura que concluye que ciertos tipos de fondos de inversión tienen efectos positivos en el PIB. Ching, Kogid y Furuoka (2010), mediante una especificación lineal entre el PIB real de Malasia y los activos totales del sector de seguros de vida, aplican el test de cointegración de Johansen y concluyen que existe una relación de largo plazo entre estas variables. Esta relación se sustenta en el hecho de que las instituciones de seguros pueden utilizar sus fondos para invertir en las áreas financieras y de propiedades, fortaleciendo la economía del país.

Samila y Sorenson (2011), en un estudio con datos de panel de las áreas metropolitanas de Estados Unidos, realizan estimaciones de efectos fijos y encuentran que el aumento en la oferta de capital de riesgo estimula la creación de más empresas. Este resultado es consistente con dos mecanismos. En primer lugar, los posibles empresarios que anticipan las necesidades de financiamiento tienen más probabilidades de iniciar empresas cuando se expande la oferta de capital, mientras que, en segundo lugar, las empresas financiadas pueden transferir conocimientos técnicos a sus empleados, lo que permite la creación de empresas derivadas, alentando a otros a convertirse en empresarios.

Fadun y Shoyemi (2018), luego de calcular los coeficientes de correlación de Pearson y de estimar una regresión lineal simple del logaritmo del PIB de Nigeria sobre el logaritmo de la inversión total en seguros, documentan una relación positiva entre ambas variables, aunque sin detallar los mecanismos que explican este resultado.

A nivel local, la literatura sobre el efecto del mercado de capitales en el crecimiento económico es más escasa. En ese sentido, la principal referencia proviene de Corbo y Schmidt-Hebbel (2003), quienes evalúan cuantitativamente los efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones realizada en Chile en 1981, la cual significó el paso de un sistema de reparto a uno de capitalización individual. Los autores realizan este procedimiento estimando con mínimos cuadrados ordinarios distintas especificaciones lineales que relacionan la reforma de pensiones con el ahorro y la inversión; con los niveles de empleo y la productividad del trabajo; y con la productividad total de factores del país debido al impacto en los mercados de capitales. Los resultados permiten concluir que la reforma de pensiones afectó positivamente en las tres aristas mencionadas y, con ello, la tasa de crecimiento y el nivel del PIB de Chile. Una actualización de este trabajo fue realizada por Belmar, González y Larraín (2024), donde se ratifican los resultados positivos y significativos en la inversión, el empleo y el crecimiento del PIB de Chile.

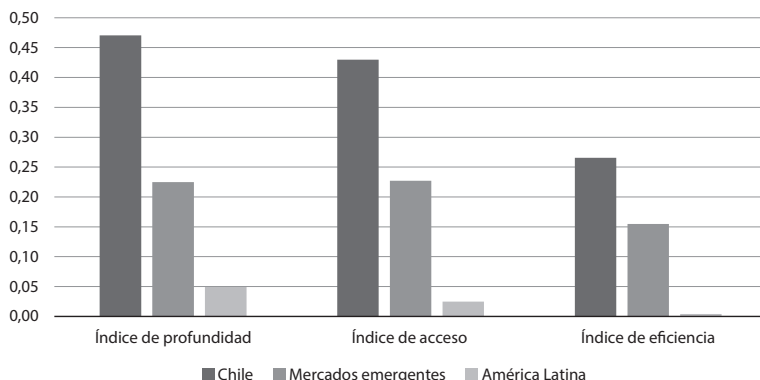
2. Antecedentes

En Chile, el mercado de capitales se ha desarrollado progresivamente. En esta línea, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Financiero elaborado por el FMI,³ el sistema financiero de Chile es más avanzado que el de otros países de la región y otras economías emergentes, destacando por su profundidad, acceso y eficiencia (Gráfico 1).

Parte del desarrollo del mercado de capitales se debe al progreso en la industria de fondos de inversión. Estos fondos pueden ser de carácter público (aquellos cuyas cuotas son valores de oferta pública y tienen más de 50 partícipes o al menos un inversionista institucional) o privados (no hacen oferta pública de sus valores y están integrados con un número límite de 49 aportantes). De esta forma, si los fondos de inversión públicos representaban el 2,3% del *stock* de activos financieros nacionales en el año 2013, para el año 2022 esta cifra fue de 6,8%.

³ Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://data.imf.org/?sk=f8032e80-b36c-43b1-ac26-493c5b1cd33b> [6 de enero 2025].

Gráfico 1. ÍNDICE DE DESARROLLO FINANCIERO 2022



Nota: Índice de desarrollo financiero va desde 0 a 1. Los índices en cuestión miden lo siguiente:

Profundidad: recopila datos sobre capitalización bursátil en relación con el PIB, acciones negociadas en relación con el PIB, títulos de deuda pública internacional en relación con el PIB y títulos de deuda total de sociedades financieras y no financieras en relación con el PIB.

Acceso: recopila datos sobre el porcentaje de capitalización bursátil fuera de las diez mayores empresas y el número total de emisores de deuda (nacional y externa, sociedades financieras y no financieras) por cada 100.000 adultos.

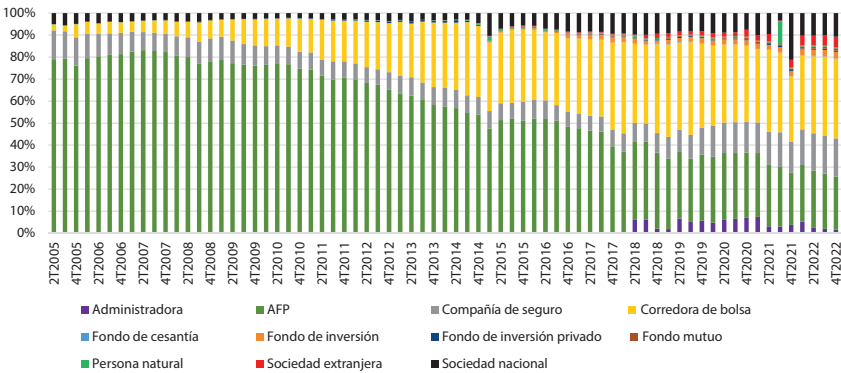
Eficiencia: recopila datos sobre el coeficiente de rotación del mercado bursátil (acciones negociadas en relación con la capitalización).

Fuente: FMI, Indicador de Desarrollo Financiero 2020.

Desde el punto de vista de las personas jurídicas y naturales que aportan el patrimonio que administran los fondos de inversión, los mayores aportes desde el segundo trimestre de 2005 hasta el tercer trimestre de 2017 provinieron de las Administradoras de Fondos de Pensiones, los cuales fueron superados por los aportes de las corredoras de bolsa hasta el último trimestre de 2022. Esto permitió que, al cierre del año 2022, los principales participantes de esta industria fueran las corredoras de bolsa, las AFP y las compañías de seguros (Gráfico 2).

Al término de 2022, los fondos de inversión administraban activos valorizados en US\$42.666 millones, esto es, el equivalente al 14,1% del PIB del país. La mayor parte de estos activos eran administrados por los fondos de inversión públicos (US\$35.909 millones), los cuales invertían principalmente en el sector inmobiliario, de capital privado (*venture capital* y *private equity*), de deuda (instrumentos de deuda transados en bolsa) y de deuda privada (financiamiento complementario a empresas privadas o personas naturales). En conjunto, estos cuatro grupos de inversiones representaban el 75% del valor total de los activos administrados por este tipo de fondos (ACAFI, Asociación Chilena de Administradoras de Fondos de Inversión).

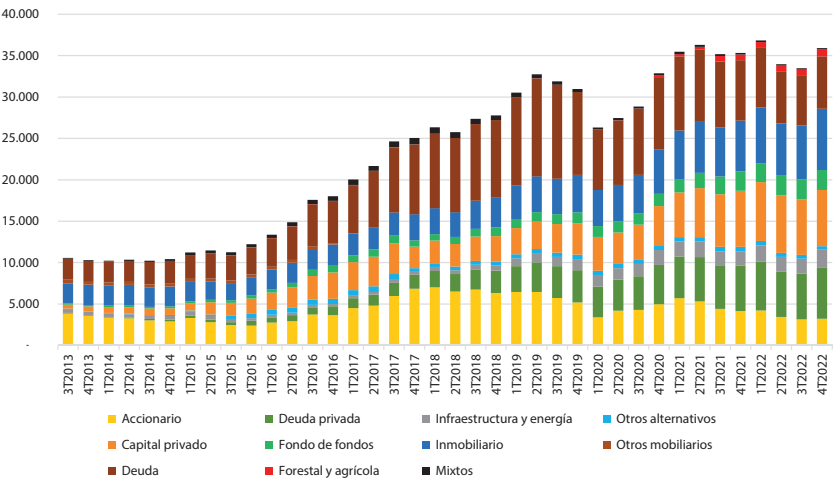
Gráfico 2. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE APORTANTES DE LA INDUSTRIA (2005-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a datos ACAFI.

Con la promulgación de la Ley Única de Fondos en el año 2014, el número de entidades que administran fondos de inversión públicos casi se ha duplicado, mientras que el número de fondos se ha multiplicado por siete. Esta dinámica permitió que el valor de los activos administrados por estos fondos sea más de tres veces el valor registrado en 2014 (Gráfico 3).

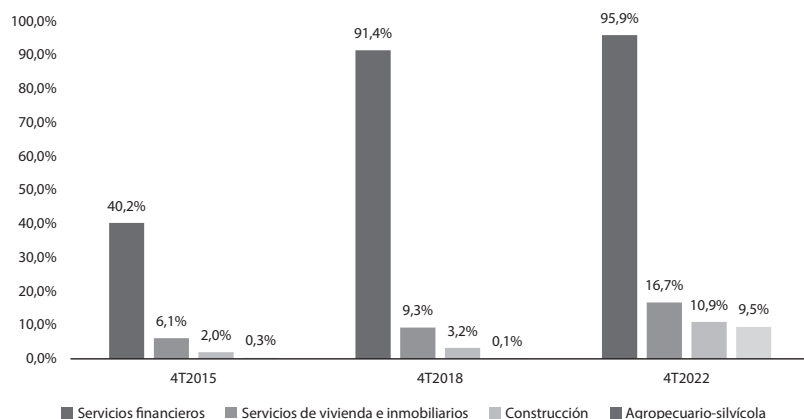
Gráfico 3. EVOLUCIÓN DE LOS ACTIVOS DE FONDOS PÚBLICOS SEGÚN CLASIFICACIÓN (MILLONES DE US\$)



Fuente: Elaboración propia en base a ACAFI.

Respecto del *stock* de activos de los fondos de inversión públicos centrados en inversiones mayoritariamente nacionales, se observa que el tamaño —relativo al PIB de cada sector— de los fondos destinados al sector inmobiliario, al sector construcción, al sector agropecuario-silvícola y al sector de servicios financieros han aumentado de manera general, aunque con un marcado énfasis en este último (Gráfico 4).

Gráfico 4. STOCK DE ACTIVOS DE FONDOS DE INVERSIÓN PÚBLICOS NACIONALES RESPECTO DEL PIB SECTORIAL ACUMULADO (ÚLTIMOS CUATRO TRIMESTRES)



Notas:

Servicios financieros: fondos clasificados en las categorías de deuda, accionarios y capital privado (sin incluir las secciones forestal y agrícola, infraestructura y energía, y otros alternativos).

Sector construcción: fondos de inversión inmobiliarios de desarrollo y mixtos.

Sector agropecuario-silvícola: fondos de inversión forestal y agrícola.

Sector de servicios de vivienda e inmobiliarios: fondos de inversión inmobiliarios de renta.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCCH y ACAFI.

Como se había adelantado, la evolución del mercado de capitales y, consecuentemente, de las entidades que lo componen, tiene un impacto en el desarrollo de los países. En el año 2017, la Corporación Financiera Internacional (CFI)⁴ afirmaba que el desarrollo de los mercados de capitales es un proceso gradual que, si se hace correctamente, puede generar beneficios sustanciales y de largo plazo para el país.

Lo anterior es particularmente importante considerando el escenario económico de Chile y la evidente desaceleración que ha registrado el crecimiento económico en la última década. Si se sigue el modelo clásico de Solow para identificar los aportes de los factores productivos a

⁴ Corporación Financiera Internacional, Reporte Anual 2017. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/collections/1dfdf818-ef1e-5185-b0db-f03ce6d66595?spc.sf=dc.date.issued&spc.sd=DESC> [6 de enero 2025].

la tasa de crecimiento del PIB real, se encuentra que el mayor aporte, en general, ha provenido del crecimiento del capital, aunque su contribución es cada vez menor (Tabla 1). El aporte de la *productividad total de los factores* (PTF) también ha disminuido con el paso del tiempo, pero con una fuerza significativamente mayor. Toda esta dinámica ha permitido que la contribución del empleo represente una fracción cada vez mayor en el crecimiento total de la economía.

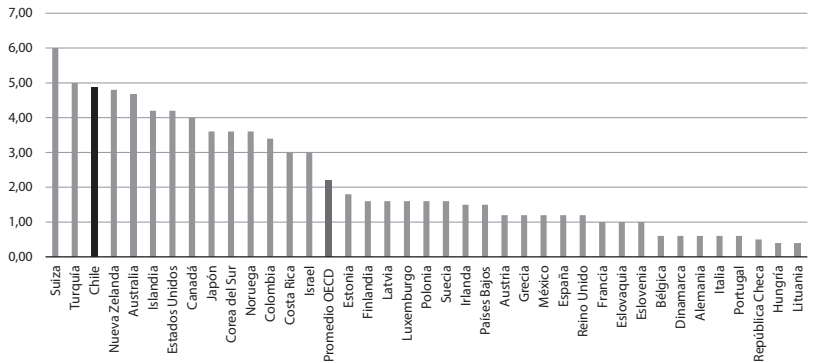
Tabla 1. CRECIMIENTO DEL PIB DE CHILE Y CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS

	PIB (var. %)	Capital	Trabajo	PTF
1990s	6,2%	2,6%	1,0%	2,4%
2000s	4,2%	2,4%	1,1%	0,7%
2010s	3,3%	2,2%	1,6%	-0,5%
2014-2023	1,9%	1,8%	0,7%	-0,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile y de Clapes UC.

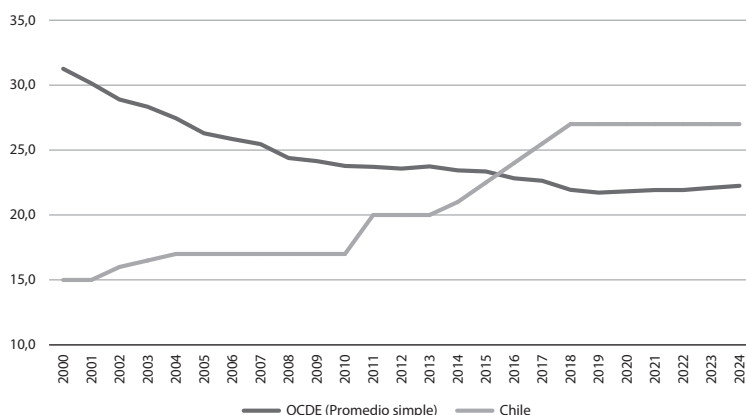
La caída en el aporte del capital está relacionada con el menor crecimiento promedio de la inversión fija, cuyo crecimiento promedio en la década de 2010 fue 3,2 pp. menor al registro de la década de 2000. Esta pérdida de dinamismo puede deberse, en parte, a los problemas derivados de la dificultad para la aprobación de los permisos necesarios para materializar un proyecto de inversión (Gráfico 5), mientras que por otra parte puede influir la tendencia alcista en la tasa de impuesto corporativo, tendencia que es contraria a lo registrado en el promedio de la OCDE (Gráfico 6).

Gráfico 5. ÍNDICE DE OBTENCIÓN DE PERMISOS Y LICENCIAS PARA LAS EMPRESAS



Nota: Mayores niveles del índice indican mayores dificultades para obtener permisos y licencias.
Fuente: OECD, PMR database, 2023-2024 (los indicadores para Hungría, Países Bajos y Estados Unidos se realizaron en base a las leyes vigentes para el 1 de enero de 2024. Para el resto de los países, la construcción del índice consideró las leyes vigentes para el 1 de enero de 2023).

Gráfico 6. TASA DE IMPUESTO CORPORATIVO (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OECD.

3. Datos y metodología

Para realizar nuestro análisis empírico se utilizan los datos de los fondos de inversión públicos, ya que los datos de los fondos de inversión privados no están disponibles para el período de estudio. Se utilizarán datos de los activos de los fondos de inversión públicos totales con frecuencia trimestral, los cuales son recopilados desde ACAFI. Por otro lado, los datos macroeconómicos, correspondientes a PIB per cápita, tipo de cambio real (TCR), formación bruta de capital fijo (FBCF) e índice de precios selectivos de acciones (IPSA), son obtenidos desde la página del Banco Central de Chile, también con frecuencia trimestral. Por último, las proyecciones de crecimiento de China y de Estados Unidos se recopiló desde los informes del Global Data Watch, J.P. Morgan. Se recopiló información desde el año 2004 hasta el cuarto trimestre de 2022, utilizando frecuencia trimestral.

Evaluando la literatura disponible y los modelos utilizados, en este artículo se opta por realizar un Modelo de Regresión Lineal (MRL), donde se busca obtener una relación causal entre los activos de la industria de fondos de inversión, que en este caso están representados como porcentaje del PIB en el trimestre t , y el ingreso per cápita, que está medido a través del PIB real per cápita en el trimestre t . Por este motivo, uno de los supuestos de este análisis es que existe una relación lineal entre los activos de los fondos de inversión y el PIB real per cápita. Además, la

metodología utilizada en este estudio asume que las observaciones son independientes e idénticamente distribuidas (i.i.d.).

Para estudiar la relación entre el desarrollo de la industria de fondos de inversión y el PIB per cápita, consideramos las siguientes especificaciones:

$$1) Y_t = \alpha + \beta_1 TCR_t + \beta_2 FIPIB_t + \beta_3 FBCFPIB_{t-1} + \beta_4 IPSA_t + \beta_5 INTER_t + \beta_6 i_t + \delta_t + e_t$$

$$2) Y_t = \alpha + \beta_1 TCR_t + \beta_2 FIPIB_t + \beta_3 IPSA_t + \beta_4 i_t + \beta_5 Y_{t-1} + \delta_t + e_t$$

Donde Y_t es el logaritmo del PIB per cápita real en el trimestre t , TCR_t es el tipo de cambio real en el trimestre t , $FIPIB_t$ son los activos totales (stock) de los fondos de inversión públicos como porcentaje del PIB nominal en el trimestre t ⁵, $FBCFPIB_{t-1}$ corresponde a la variable de formación bruta de capital fijo real como porcentaje del PIB en el trimestre $t-1$, $IPSA_t$ corresponde al logaritmo del índice de precios selectivo de acciones en el trimestre t , $INTER_t$ es una variable que representa la interacción (multiplicación) entre las proyecciones de crecimiento para China y EE.UU. en el año del trimestre t , i es la tasa de interés reajutable a tres años y δ_t representa los efectos fijos por trimestre.

La inclusión de variables de control para los modelos se guía por lo documentado en la literatura y por intuiciones y justificaciones derivadas de los modelos tradicionales de economía. En concreto, para este caso:

- TCR_t : Un tipo de cambio real mayor, eleva la competitividad de las exportaciones y, por esa vía, se da un impulso al crecimiento del PIB (Combes, Kinda y Plane 2012).
- $IPSA_t$: La bolsa incorpora una expectativa sobre el desempeño futuro de las empresas y, por lo tanto, del desempeño de la economía (Lavín, Valle y Magner 2019).
- $INTER_t$: China y Estados Unidos son los principales socios comerciales de Chile y, por lo tanto, su crecimiento económico incide directamente en el desempeño de nuestra economía (Ciminelli, Rogers y Wu 2022).
- Y_{t-1} : Captura la inercia del crecimiento e intenta resolver el problema de la doble causalidad entre las variables de interés y la dependiente.

⁵ La construcción de la variable $FIPIB_t$ toma en cuenta tanto los fondos de inversión públicos de carácter nacional como los de carácter internacional; sin embargo, más adelante se estiman las mismas regresiones considerando solo los fondos de inversión de carácter nacional por medio de la variable $FIPNACPIB_t$.

- i_t : Refleja el costo de financiamiento que tienen las empresas. De esta forma, una mayor tasa de interés se relaciona negativamente con los componentes de la demanda que requieren de este financiamiento, como el consumo durable y la inversión.
- $FBCFPIB_{t-1}$: La inversión fija rezagada impacta en el PIB positivamente. Esta relación proviene del enfoque de la oferta de la producción, según el cual el producto se obtiene combinando capital, trabajo y tecnología.

Con lo anteriormente dicho, la estimación de la segunda especificación permite testear la sensibilidad de los resultados frente a cambios en la manera de controlar por las expectativas del desempeño futuro de la economía, utilizando el rezago del crecimiento del PIB per cápita en vez del logaritmo del IPSA.⁶

Para obtener resultados consistentes y significativos se opta por seguir a Efron (1979), quien utiliza el método Bootstrap.⁷ Este mecanismo se centra en la creación de nuevas muestras de estudio a partir del remuestreo con reemplazo de los datos pertenecientes a la muestra original. Esto significa que la inferencia sobre la población se obtiene por medio de las inferencias realizadas a cada una de las muestras obtenidas en este proceso (ver Anexo).

4. Resultados

Efectos en el PIB per cápita

Los resultados de las estimaciones para el efecto de los fondos de inversión nacionales e internacionales se pueden observar en la Tabla 2, donde la columna (1) rescata los resultados para la primera regresión y la columna (2) para la segunda regresión. Como se observa, las variables de control presentan los signos, magnitudes y significancias esperadas para los modelos 1 y 2.

⁶ Como ejercicio adicional de robustez, se estimaron las dos especificaciones descritas por medio del método de mínimos cuadrados en dos etapas, utilizando como instrumento para los fondos de inversión públicos su primer rezago. Por definición, este instrumento cumple con la condición de relevancia y, luego de estimar, se encontró que los resultados no presentaban cambios sustanciales.

⁷ Este método es utilizado recurrentemente en los estudios más recientes, como por ejemplo en Lin y Wang (2020).

Tabla 2. RESUMEN DE LOS RESULTADOS PARA LAS ESTIMACIONES CONTEMPLANDO LOS FONDOS DE INVERSIÓN DIRECTA NACIONAL Y EXTRANJERA

	(1) Ln(Y_t)	(2) Ln(Y_t)
TCR_t	0,002*** (0,000)	0,002*** (0,000)
$FIPIB_t$	0,038*** (0,004)	0,040*** (0,003)
$FBCFPIB_{t-1}$	0,050*** 0,010	
$Ln(IPSA_t)$	0,281*** (0,001)	0,280*** (0,001)
$INTER_t$	0,012*** (0,001)	
$INTERES_t$	-0,013*** (0,000)	-0,013*** (0,000)
$Ln(Y_{t-1})$		0,000* (0,000)
Constante	5,169*** (0,012)	5,190*** (0,011)
Observaciones	1000	1000
DW	0,56	0,56
R cuadrado ajustado	0,831	0,945

Nota: $Ln(Y_t)$ es el logaritmo del PIB per cápita real en el trimestre t , TCR_t es el tipo de cambio real en el trimestre t , $FIPIB_t$ son los activos totales (*stock*) de los fondos de inversión públicos como porcentaje del PIB nominal en el trimestre t , $FBCFPIB_{t-1}$ corresponde a la variable de formación bruta de capital fijo real como porcentaje del PIB en el trimestre $t-1$, $IPSA_t$ corresponde al logaritmo del Índice de Precios Selectivo de Acciones en el trimestre t , $INTER_t$ es una variable que representa la interacción (multiplicación) entre las proyecciones de crecimiento para China y EE.UU. en el año del trimestre t , i es la tasa de interés reajutable a tres años y δ_t representa efectos fijos por trimestre.

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos indican que el aumento de un punto del PIB trimestral en los fondos de inversión públicos totales aumenta en 0,038%, y 0,040% el PIB real per cápita.⁸ De esta forma, se puede decir que los fondos de inversión públicos totales aportaron, al menos, 1,18 puntos porcentuales⁹ al aumento del PIB real trimestral per cápita entre 2014 y 2022.¹⁰

⁸ En el Anexo B se muestra que el PIB per cápita real y los fondos de inversión presentan una relación de largo plazo, de forma que la relación positiva y significativa encontrada en los resultados de este estudio no es una correlación espuria.

⁹ Con las estimaciones obtenidas se encuentra que los fondos de inversión aportaron entre 1,18 pp. y 1,24 pp. del crecimiento del PIB real per cápita en el período 2014-2022.

¹⁰ El cálculo considera el efecto estimado de los fondos de inversión junto a la variación de casi 30 pp. en el *stock* de activos (como porcentaje del PIB trimestral) de los fondos de inversión públicos totales para tal período.

Por su parte, para los fondos de inversión públicos que invierten mayoritariamente en Chile, representados en la variable FINACPIB, los resultados indican que, en los modelos 1 y 2, el aumento de 1 punto del PIB trimestral en los fondos de inversión aumenta en 0,150% y en 0,149% el PIB real per cápita, respectivamente (Tabla 3).

Al igual que en los resultados para los fondos de inversión totales, los coeficientes y magnitudes encontrados para las variables de control son los esperados y logran complementar el efecto de los fondos de inversión en el PIB real per cápita.

Tabla 3. RESUMEN DE LOS RESULTADOS PARA LAS ESTIMACIONES CONTEMPLANDO LOS FONDOS DE INVERSIÓN NACIONALES

	(1) Ln(Y_t)	(2) Ln(Y_t)
TCR _t	0,003*** (0,000)	0,002*** (0,000)
FINACPIB _t	0,150*** (0,007)	0,149*** (0,007)
FBCFPIB _{t-1}	0,053*** (0,010)	
Ln(IPSA _t)	0,276*** (0,001)	0,275*** (0,001)
INTER _t	0,015*** (0,001)	
INTERES _t	-0,008*** (0,000)	-0,009*** (0,000)
Ln(Y_{t-1})		0,000* (0,000)
Constante	5,188*** (0,011)	5,209*** (0,010)
Observaciones	1000	1000
DW	0,57	0,56
R cuadrado ajustado	0,831	0,945

Nota: Ln(Y_t) es el logaritmo del PIB per cápita real en el trimestre t , TCR_t es el tipo de cambio real en el trimestre t , FIPIB_t son los activos totales (*stock*) de los fondos de inversión públicos como porcentaje del PIB nominal en el trimestre t , FBCFPIB_{t-1} corresponde a la variable de formación bruta de capital fijo real como porcentaje del PIB en el trimestre $t-1$, IPSA_t corresponde al logaritmo del Índice de Precios Selectivo de Acciones en el trimestre t , INTER_t es una variable que representa la interacción (multiplicación) entre las proyecciones de crecimiento para China y EE.UU. en el año del trimestre t , i es la tasa de interés reajutable a tres años y δ_t representa efectos fijos por trimestre.

Fuente: Elaboración propia.

Con los resultados anteriores se puede obtener el efecto monetario del aumento de los activos de los fondos de inversión en el PIB per cápita trimestral. El cálculo de este ejercicio considera los siguientes pasos:

1. Se obtiene el aumento del PIB per cápita de 2022 con respecto a 2014.
2. Se obtiene el aumento, en puntos porcentuales, de los fondos de inversión como fracción del PIB de 2022 respecto de 2014. Una vez obtenida la cifra, se multiplica por el coeficiente obtenido en la regresión (1) para obtener el aporte, en puntos porcentuales, de los fondos de inversión al crecimiento del PIB per cápita.
3. Se obtiene el aporte monetario total de los fondos de inversión por medio de multiplicar el monto obtenido en el paso 1, por la proporción del crecimiento del PIB per cápita explicado por los fondos de inversión en el período, esto es, por la relación entre los puntos porcentuales de crecimiento aportados por los fondos de inversión frente a los puntos porcentuales totales de crecimiento registrados por el PIB per cápita en el período.
4. Se obtiene el monto monetario anual adicional per cápita que los fondos de inversión aportaron al dividir el valor obtenido en el paso 3, por la cantidad de años contenidos en el período de evaluación.

Con lo anterior, se obtiene que el aumento de los activos de los fondos de inversión públicos totales aportó, en promedio, \$14.442 por año entre el período 2014-2022 al PIB per cápita, mientras que los fondos de inversión públicos que invierten mayoritariamente en Chile, esto es, aquellos de carácter nacional, aportaron, en promedio, con \$22.727 por año al PIB per cápita para tal período (Tabla 4 y Tabla 5). La menor cifra para los fondos de inversión públicos totales refleja el hecho de que los movimientos en el *stock* de activos de este tipo de fondos no necesariamente se traducen en inversiones realizadas dentro del territorio nacional y, por lo tanto, en mayor crecimiento económico del país.

Tabla 4. VARIACIONES DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN (COMO PORCENTAJE DEL PIB) Y PIB PER CÁPITA ENTRE 2014 Y 2022

Variación de fondos de inversión total (pp.11)	Variación de fondos de inversión nacional (pp.)	Crecimiento del PIB per cápita (%)
31,0	12,4	6,2

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Puntos porcentuales.

Tabla 5. APOORTE DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN (COMO PORCENTAJE DEL PIB) AL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA 2014-2022

	Coeficiente estimado	% del crecimiento del PIB pc explicado	Aporte al crecimiento del PIB pc		
			Puntos porcentuales	CLP, promedio anual	CLP, monto total
FIT	0,038	19,1%	1,18	\$14.442	\$115.535
FINAC	0,150	30,0%	1,86	\$22.727	\$181.818

Nota: FIT y FINAC denotan a los fondos de inversión total y nacional, respectivamente.
Fuente: Elaboración propia.

Efectos en el empleo

A partir de los resultados encontrados para los efectos de la industria de fondos sobre el PIB per cápita, podemos estimar los impactos que estos han significado en la creación de empleos para el período en estudio. Para tal efecto se sigue lo descrito en Martínez, Morales y Valdés (2001). En particular, se utiliza la estimación de la elasticidad empleo-producto, la cual para el corto plazo es de 0,25, mientras que para el largo plazo se obtienen magnitudes de 0,7 y 0,8, dependiendo del modelo utilizado.¹² Utilizando estas elasticidades junto con los coeficientes reportados para los tres modelos de regresión, se obtienen los siguientes efectos:¹³

Tabla 6. EFECTO EN EL EMPLEO DE UN AUMENTO DE UN PUNTO DEL PIB EN LOS FONDOS DE INVERSIÓN TOTALES PÚBLICOS SEGÚN MODELO ECONOMETRICO

	Elasticidad empleo-producto		
	0,25 (CP)	0,7 (LP)	0,8 (LP)
Modelo 1	0,08%	0,23%	0,27%
Modelo 2	0,05%	0,05%	0,06%
Empleos creados (miles)	7,46	20,90	23,88

Fuente: Elaboración propia.

¹² Para la obtención de las elasticidades de largo plazo, los autores estiman por MCO una regresión del logaritmo de la demanda de trabajo sobre el logaritmo del producto, del salario real, del tipo de cambio real y del costo del capital. Las tres últimas variables se utilizan como medida de precios relativos de los factores productivos (empleo, capital y bienes intermedios importados). Por otra parte, la obtención de la elasticidad de corto plazo la obtienen por medio de una estimación MCO de la ecuación de corrección de errores correspondiente.

¹³ Debido a que las estimaciones obtenidas hacen referencia al efecto en el PIB per cápita, ocupamos la tasa promedio de crecimiento de la población en el período 2004 a 2022 para obtener el correspondiente efecto en el producto.

Los resultados presentados en la Tabla 6 muestran que, considerando una elasticidad de empleo-producto de 0,25, el aumento de un punto del PIB trimestral en los fondos de inversión permitiría crear al menos 7,46 mil empleos. En cambio, usando las elasticidades de largo plazo, el mismo punto del PIB invertido en fondos de inversión permitiría crear entre 20,90 y 23,88 mil empleos. Para los fondos públicos nacionales, los resultados muestran que, considerando una elasticidad de empleo-producto de 0,25, el aumento de un punto del PIB en los fondos de inversión permite crear, al menos, 9,97 mil empleos.

Con los resultados anteriores se puede medir el impacto del desarrollo de la industria de los fondos de inversión en la creación de empleo para el período 2014-2022. De esta forma, el aumento de los activos de los fondos de inversión totales en este período aportó entre 87 mil y 100 mil empleos, lo que se traduce en entre 11 mil y 12,5 mil empleos adicionales promedio por año, mientras que el desarrollo de los fondos de inversión nacionales aportó con, al menos, 107 mil puestos de trabajo para este período, lo que se traduce en 13,4 mil puestos de trabajos adicionales promedio por año.

5. Discusión

A nivel internacional, los efectos positivos y significativos encontrados del desarrollo de la industria de fondos de inversión sobre el crecimiento del PIB per cápita en Chile son consistentes con lo encontrado por la literatura documentada, considerando que la industria de fondos de inversión también es un tipo particular de mercado de capitales. En términos de magnitud, Bhattarai, Gautam y Chettri (2021) encuentran que el aumento de 1 punto del PIB en los mercados de capitales genera un aumento, en el largo plazo, de 0,08% en el PIB per cápita de Nepal. Esta magnitud representa un valor coherente con el efecto estimado para el caso de Chile, cuyo valor va desde 0,04% hasta 0,15%.

Si la comparación se realiza respecto del efecto sobre el crecimiento del PIB y no sobre el PIB per cápita, las magnitudes de los efectos encontrados en el presente artículo aumentan. Para verlo, se debe considerar que, entre 2004 y 2022, la población de Chile creció a una tasa anual promedio de 1,18%, lo que se traduce en un crecimiento a una tasa trimestral cercana a 0,30%. Con esto en cuenta, el efecto de 1 punto del PIB

adicional en los fondos de inversión sobre el crecimiento del PIB se ubicaría entre 0,34% y 0,45%. Esta magnitud no difiere sustancialmente de lo encontrado, por ejemplo, por Czupryn y Wójtowicz (2021), los cuales estiman que, para Estados Unidos, el aumento de 1,0% en la capitalización de los mercados de capitales produce un crecimiento adicional de 0,52% en el PIB.

Desde el punto de vista local, los resultados se pueden discutir a la luz de lo encontrado en Corbo y Schmidt-Hebbel (2003), donde la cuantificación del aporte de la reforma de pensiones al crecimiento de Chile requería, en un paso intermedio, la cuantificación del efecto de la profundidad financiera en la productividad total de los factores. El trabajo de Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) encuentra que el aumento de 1 punto del PIB en los principales activos financieros de la economía se traducía en aumentos de la PTF y, consecuentemente, del PIB real, de entre 0,07% y 0,17%, por lo que el efecto encontrado en el presente artículo, si bien cumple con compartir el signo y la significancia, es considerablemente mayor a lo documentado para el país hace más de veinte años. Adicionalmente, se pueden comparar los resultados de este artículo con la actualización del trabajo de Corbo y Schmidt-Hebbel (2003), realizada por Belmar, González y Larraín (2024), donde se encuentra que el aumento de 1 punto del PIB en los fondos de pensiones incrementa en 0,26% el PIB per cápita real, esto es, cerca de 0,2 pp. más que el efecto encontrado para los fondos de inversiones.

Los resultados presentados en este artículo destacan la importancia no solamente de promover el desarrollo de la industria de los fondos de inversión, sino también de analizar con más atención los efectos totales que determinadas políticas públicas puedan tener en el desarrollo del país. Un claro ejemplo de esto son las discusiones en torno a las políticas tributarias, donde usualmente se destacan los efectos positivos en la recaudación fiscal, sin contemplar las pérdidas que la implementación de este tipo de políticas provoca.

En este aspecto, existe evidencia que argumenta que aumentos en los niveles de impuesto afectan negativamente a la inversión. A nivel teórico, los modelos de inversión de Jorgenson (1963) y Tobin (1969) indican que aumentos en el nivel de la tasa de impuesto corporativo disminuyen la inversión por medio de la baja en el beneficio marginal de las unidades adicionales de capital adquiridos. Por otra parte, y dentro de

la literatura empírica, Cerda y Larraín (2005) encuentran que el aumento de 10% en la tasa de impuesto corporativo reduce la inversión, como fracción del *stock* de capital, entre 0,2% y 1,0%, siendo el efecto mayor en empresas pequeñas y medianas.

El impacto de mayores impuestos también puede ser negativo para los mercados financieros. En este apartado, González, Cortés y Mansilla (2021) muestran que de forma recurrente se documenta el denominado efecto '*lock-in*', esto es, la mantención de la posición en los activos (como acciones) con el fin de evitar pagar el impuesto sobre la ganancia del capital generado una vez que se materialice su venta, lo que impide que el capital sea movilizado a un uso más eficiente. Además, mayores tasas de impuestos limitarían el desarrollo del mercado accionario y afectarían negativamente a la competitividad global del país. Adicionalmente, el trabajo de la OECD (2007) encuentra que el aumento de 1 punto porcentual en impuestos para inversionistas extranjeros podría reducir la inversión extranjera directa hasta un 5%.

Todo esto se traduce en evaluaciones sesgadas de los efectos de las políticas públicas. Discusiones de cambios tributarios para los fondos de inversión ya han ocurrido en el pasado, sin sopesar los efectos negativos que esto podría generar en la actividad económica. Un ejemplo de este tipo de situaciones se encuentra en el Informe de Exenciones Tributarias y Regímenes Especiales, publicado el año 2021 y realizado a petición del Ministerio de Hacienda de Chile,¹⁴ donde se recomendaba eliminar la tasa reducida del impuesto adicional para las distribuciones de utilidades y la realización de ganancias de capital de inversionistas extranjeros para los fondos de inversión públicos, además de eliminar la exención vigente con respecto al Impuesto de Primera Categoría para los fondos de inversión privados. Otro caso más reciente es el del proyecto de reforma tributaria rechazado en marzo de 2023 por la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, que incluía —entre otras medidas— cambios en la forma de tributar de los fondos de inversión tanto públicos como privados.

¹⁴ Ministerio de Hacienda de Chile. Disponible en: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/comision-tributaria-para-el-crecimiento-y-la-equidad-entrega-informe-sobre> [6 de enero 2025].

6. Conclusiones

Partiendo de la base del valor que tiene un mercado de capitales profundo y bien regulado sobre el desarrollo económico, lo cual ha sido ampliamente estudiado por la literatura, este artículo contribuye al debate público cuantificando el aporte que ha tenido el crecimiento de la industria de fondos de inversión en nuestro país, especialmente tras la implementación de la Ley Única de Fondos en el año 2014.

Las inversiones realizadas por los fondos de inversión contribuyen al financiamiento de proyectos de inversión en la economía real en distintos sectores de la economía y, por lo tanto, es indudable que tienen un efecto positivo en el PIB y en la generación de puestos de trabajo. En circunstancias en que el acceso al financiamiento se ha visto restringido por los retiros de fondos previsionales y por condiciones de crédito más restrictivas, el aporte económico y financiero de este tipo de fuentes de financiamiento es aún más importante.

Sin embargo, no existe una cuantificación de dichos efectos para Chile y la evidencia internacional también es escasa. Este artículo ha apuntado a aportar, usando herramientas econométricas, estimaciones del efecto del desarrollo de la industria de fondos de inversión sobre dos variables: el PIB per cápita y la creación de empleos. Ambas, a juicio de los autores, otorgan una buena aproximación del efecto en el bienestar. Para ello, se utilizan modelos de series de tiempo en los que el ingreso por persona depende de un conjunto de variables que la teoría y la evidencia empírica consideran relevantes, incluyéndose como regresor los activos de los fondos de inversión. A continuación, utilizando elasticidades que reflejan el efecto del PIB en el empleo, se estiman los potenciales efectos en el empleo del crecimiento de los activos de los fondos de inversión.

De esta forma, los resultados del análisis muestran que la industria de fondos de inversión —en un contexto de desarrollo continuo del mercado de capitales local— ha tenido un impacto positivo y significativo en el PIB per cápita de Chile y, en consecuencia, ha permitido la creación de miles de puestos de trabajo. De esta forma, para el período comprendido entre 2014 y 2022, el aumento de los activos de los fondos de inversión totales aportó, en promedio, \$14.442 por año al PIB per cápita, además de, al menos, 11 mil puestos de trabajo por cada año. Por otro lado, los fondos de inversión públicos que invierten mayoritaria-

mente en Chile aportaron, en promedio, con \$22.727 por año al PIB per cápita para tal período, además de, al menos, 13,4 mil puestos de trabajo por año.

Estos resultados destacan la importancia de incluir los efectos negativos que ciertas políticas públicas, como la tributaria, pueden tener en el desarrollo del país. En los últimos años se ha discutido en Chile la posibilidad de subir los impuestos que pagan este tipo de operaciones. Incluso la reforma tributaria rechazada en el Congreso en el mes de marzo de 2023 contemplaba esta opción. Sin embargo, en ningún caso estas propuestas consideraron el aporte de la industria de los fondos de inversión a la economía. Esto, en nuestra opinión, es un error que debe subsanarse.

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(490), 493-505.
- Affuso, E., Istiak, K.M. y Sharland, A. 2022. Sovereign Wealth Funds and Economic Growth. *Journal of Asset Management* 23, 201-214.
- Belmar, A., González, H. y Larraín, F. 2024. Estimación del impacto de los fondos de pensiones en la economía chilena. Serie de Documentos de Trabajo, Clapes UC.
- Bhattarai, J.K., Gautam, R. y Chettri, K.K. 2021. Stock Market Development and Economic Growth: Empirical Evidence from Nepal. *Global Business Review* 25(6). DOI: 09721509211016818.
- Box, G.E.P. y Pierce, D.A. 1970. Distribution of Residual Autocorrelations in Autoregressive-Integrated Moving Average Time Series Models. *Journal of the American Statistical Association* 65, 1509-1526.
- Cerda, R. y Larraín, F. 2005. Inversión privada e impuestos corporativos: evidencia para Chile. *Cuadernos de Economía* 42(126), 257-281.
- Ching, K.S., Kogid, M. y Furuoka, F. 2010. Causal Relation between Life Insurance Funds and Economic Growth: Evidence from Malaysia. *ASEAN Economic Bulletin*, 185-199.
- Ciminelli, G., Rogers, J. y Wu, W. 2022. The Effects of US Monetary Policy on International Mutual Fund Investment. *Journal of International Money and Finance*, 102676.
- Combes, J.L., Kinda, T. y Plane, P. 2012. Capital Flows, Exchange Rate Flexibility, and the Real Exchange Rate. *Journal of Macroeconomics* 34(4), 1034-1043.
- Corbo, V. y Schmidt-Hebbel, K. 2003. Macroeconomic Effects of Pension Reform in Chile. FIAP: Pension Reforms: Results and Challenges. Santiago: CIEDESS.
- Czupryn, R. y Wójtowicz, Ł. 2021. The Influence of the Capital Market on Economic Growth in the USA. *Central European Review of Economics & Finance* 35(4), 5-14.
- De Gregorio, J. y Guidotti, P.E. 1995. Financial Development and Economic Growth. *World Development* 23(3), 433-448.
- Efron, B. 1979. Bootstrap Methods: Another Look at the Jackknife. *The Annals of Statistics* 7(1), 1-26.

- Engle, R.F. y Granger, C.W.J. 1987. Co-Integration and Error Correction: Representation, Estimation, and Testing. *Econometrica* 55(2), 251-276.
- Fadun, O.S. y Shoyemi, O.S. 2018. Insurance Investment Funds and Economic Growth in Nigeria: An Empirical Analysis (2000-2015). *International Journal of Development and Management Review* 13, 73-88.
- Ferreira, M.E., Dias, J. y Serafim, J. 2022. Stock Market and Economic Growth: Evidence from Africa. REM Working Paper 0228-2022.
- González, H., Cortés, V. y Mansilla, P. 2021. Efectos de modificar o eliminar la exención del impuesto a las ganancias de capital en la enajenación de instrumentos financieros. Serie de Documentos de Trabajo 103, Clapes UC.
- Jorgenson, D. 1963. Capital Theory Investment Behavior. *American Economic Review Papers and Proceedings* 53, 247-259.
- Khan, M.S. y Senhadji, A.S. 2003. Financial Development and Economic Growth: A Review and New Evidence. *Journal of African Economies* 12(2), ii89-ii110.
- Lavín, J.F., Valle, M.A. y Magner, N.S. 2019. Modeling Overlapped Mutual Funds' Portfolios: A Bipartite Network Approach. *Complexity* 1, 1565698.
- Levine, R. y Zervos, S. 1998. Stock Markets, Banks, and Economic Growth. *American Economic Review* 88(3), 537-558.
- Li, L., Zhang, N. y Willett, T.D. 2012. Measuring Macroeconomic and Financial Market Interdependence: A Critical Survey. *Journal of Financial Economic Policy* 4(2), 128-145.
- Lin, L. y Wang, M.C. 2020. Longevity and Economic Growth in China and India Using a Newly Developed Bootstrap ARDL Model. *Frontiers in Public Health* 8, 291.
- Ljung, G.M. y Box, G.E.P. 1978. On a Measure of a Lack of Fit in Time Series Models. *Biometrika* 65(2), 297-303.
- Martínez, C., Morales, G. y Valdés, R. 2001. Cambios estructurales en la demanda por trabajo en Chile. *Economía Chilena* 4(2), 5-25.
- Ministerio de Hacienda 2022. Informe financiero. Proyecto de ley de reforma tributaria hacia un pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social. Mensaje 064-370, Dirección de Presupuestos.
- Minier, J.A. 2003. Are Small Stock Markets Different? *Journal of Monetary Economics* 50(7), 1593-1602.
- OECD 2007. Tax Effects on Foreign Direct Investment 17. OECD Tax Policy Studies.
- Samila, S. y Sorenson, O. 2011. Venture Capital, Entrepreneurship, and Economic Growth. *The Review of Economics and Statistics* 93(1), 338-349.
- Schwarz, G. 1978. Estimating the Dimension of a Model. *The Annals of Statistics* 6, 461-464.
- Tobin, J. 1969. A General Equilibrium Approach to Monetary Theory. *Journal of Money, Credit and Banking* 1, 15-29.
- World Bank Group 2022. Diagnóstico del sector privado del país. Creando mercados en Chile. Un sector privado más fuerte para una sociedad más productiva e inclusiva. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/publication/creando-mercados-en-chile> [6 de enero 2025]. EP

Autores

HERMANN GONZÁLEZ es magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es profesor asociado de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile, y coordinador macroeconómico de Clapes UC, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-2512-784X>. Dirección: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 440, piso 13, Santiago, CP 8331010, Chile. Email: hegonzal@uc.cl.

FELIPE LARRAÍN es PhD en Economía por la Universidad de Harvard. Es profesor titular de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, y director de Clapes UC, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5126-5303>. Dirección: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 440, piso 13, Santiago, CP 8331010, Chile. Email: flarrainb@uc.cl.

Agradecimientos

Los autores agradecen el eficiente trabajo de investigación de Sofía Schuster, Ignacio Muñoz y Alberto Belmar. También agradecen la revisión y comentarios de Leonardo Hernández, director alterno de Clapes UC, y los valiosos comentarios a un borrador anterior de algunos de sus integrantes.

Financiamiento

Este documento contó con el apoyo de ACAFI.

Conflicto de interés

Los autores no declaran conflictos de interés.

Anexos

Anexo A. Revisión de literatura

Tabla A1. REVISIÓN DE LITERATURA. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO FINANCIERO

Autores	Objeto de estudio	Período de análisis	Resultados
De Gregorio y Guidotti (1995)	Relación empírica entre el crecimiento de largo plazo y el desarrollo financiero.	1960-1985	En promedio, los autores encuentran una correlación positiva entre crecimiento de largo plazo y desarrollo financiero.
Khan y Senhadji (2003)	Relación entre desarrollo financiero y crecimiento económico para una muestra grande de países.	1960-1999	Efecto positivo del desarrollo financiero sobre el crecimiento económico, el cual varía con los indicadores de desarrollo financiero.
Corbo y Schmidt-Hebbel (2003)	Evaluación cuantitativa de los efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile de 1981 sobre la tasa de crecimiento y el PIB.	1981-2001	La reforma de pensiones a través del desarrollo financiero implicaba una ganancia intermedia de 2,17% del PIB de 2011, con un rango que va desde un 1,19% a un 3,57%.
Czupryn y Wójtowicz (2021)	Análisis del impacto del mercado de capitales en el crecimiento económico de EE.UU.	1975-2019	Relación estadísticamente significativa y positiva del mercado de capitales en el crecimiento económico de Estados Unidos.
Ferreira, Dias y Serafim (2022)	Evaluación de cómo el desarrollo del mercado de valores afecta el crecimiento económico en nueve países africanos, usando técnicas econométricas avanzadas.	1992-2017	El desarrollo del mercado de valores tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico.
Levine y Zervos (1998)	Análisis de la relación entre los mercados de valores, el desarrollo bancario y el crecimiento económico a largo plazo.	1976-1993	Tanto la liquidez del mercado de valores como el desarrollo bancario están positiva y significativamente asociados con el crecimiento económico actual y futuro, con la acumulación de capital y con el crecimiento de la productividad.
Bhattarai, Gautam y Chettri (2021)	Investigación de cómo el desarrollo del mercado de valores impacta el crecimiento económico en Nepal.	1994-2019	Causalidad unidireccional a largo plazo que va del desarrollo del mercado de valores al crecimiento económico.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla A2. REVISIÓN DE LITERATURA. FONDOS DE INVERSIÓN/EMPLEO Y PIB

Autores	Objeto de estudio	Período de análisis	Resultados
Belmar, González y Larrain (2024)	Actualización y extensión del estudio de Corbo, V. y Schmidt-Hebbel, K. (2003).	1981-2023	Un tercio del crecimiento del PIB entre 1981 y 2023 se explica por el aumento en el ahorro previsional.
Ching, Kogid y Furuoka (2010)	Efecto del crecimiento de los fondos de seguros de vida en el crecimiento económico de Malasia.	1997-2008	El aumento del tamaño de estos fondos aumenta el PIB en el largo plazo.
Samila y Sorenson (2011)	Efecto del aumento de oferta de capital de riesgo en la economía de EE.UU.	1993-2002	Existe un efecto positivo de estos fondos respecto de la creación de empresas, empleo e ingresos.
Fadun y Shoyemi (2018)	Impacto de la inversión total en seguros sobre el crecimiento económico de Nigeria.	2000-2015	Existe una relación positiva entre el PIB de Nigeria y la inversión total en seguros.
Affuso, Istiak y Sharland (2022)	Efecto del fondo soberano de riqueza en el crecimiento económico de Trinidad y Tobago.	1960-2017	Existe un efecto positivo y significativo en el PIB per cápita del país.
Martínez, Morales y Valdés (2001)	Determinantes de la demanda por trabajo en Chile.	1986-2000	La elasticidad empleo-producto de corto plazo es del orden de 0,25, mientras que la de largo plazo se encuentra entre el 0,7 y el 0,8.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo B. Clasificación de fondos de inversión públicos

De acuerdo con la Asociación Chilena de Administradoras de Fondos de Inversión (ACAFI), los fondos de inversión públicos se pueden clasificar en fondos de inversión mobiliarios (FIM) y en fondos de inversión alternativos (FIA).¹⁵

Los fondos de inversión mobiliarios son aquellos cuya política de inversiones, contenida en su reglamento interno, estipula que el objeto subyacente se transe en alguna bolsa nacional o internacional. Dentro de este conjunto se encuentran:

¹⁵ Esta clasificación corresponde a la indicada en el último anuario disponible de ACAFI. Disponible en: https://www.acafi.cl/ANUARIO_2022.pdf [6 de enero 2025].

- a) FIM de deuda: estos tienen por objeto principal de inversión¹⁶ instrumentos de deuda transados en la bolsa. Estos fondos tienen carácter nacional o extranjero, dependiendo de si el objeto principal de estos fondos se centra en instrumentos de deuda de emisores nacionales o extranjeros, respectivamente.
- b) FIM accionarios: estos tienen por objeto principal de inversión en acciones de sociedades anónimas abiertas. Al igual que para los fondos de inversión de deuda, estos fondos tienen carácter nacional o extranjero, dependiendo de si al menos el 70% de estos fondos se centra en acciones de sociedad anónimas abiertas nacionales o extranjeras, respectivamente.
- c) FIM mixtos: en estos se combinan inversiones en instrumentos de deuda pública (menos del 70%) y en inversiones en acciones de sociedades anónima abiertas (menos del 70%).

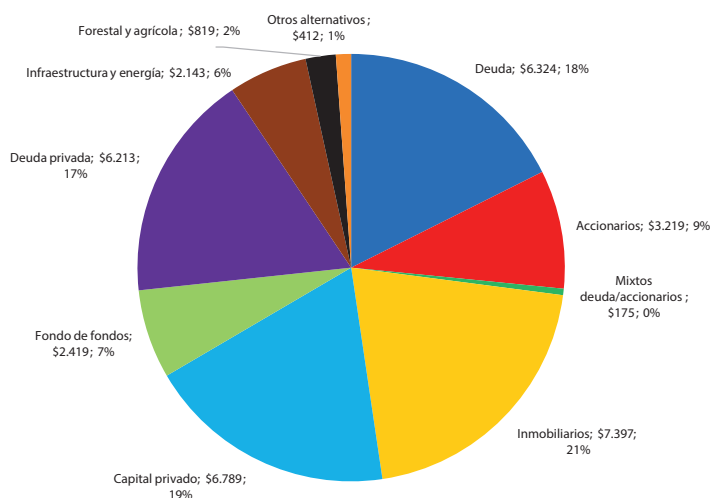
Por otro lado, los FIA son aquellos fondos cuya política de inversiones, contenida en su reglamento interno, estipula que el objeto principal de inversión del fondo es invertir en forma directa o indirecta en instrumentos privados que no se transan en mercados públicos. Dentro de este grupo se encuentran:

- a) FIA inmobiliarios: estos tienen por objeto la inversión de al menos un 70% en activos relacionados con el sector inmobiliario, sea a través de acciones y/o títulos u otros instrumentos privados de deuda de sociedades que inviertan en el sector inmobiliario nacional o extranjero. Este tipo de fondos se puede clasificar en FIA inmobiliarios de renta (destinados al arrendamiento y operación de propiedades inmobiliarias), desarrollo (destinados a la construcción de proyectos inmobiliarios) o mixto (combinación de las anteriores).
- b) FIA de capital privado: estos tienen por objeto principal la inversión en participaciones accionarias directamente en empresas cerradas nacionales o extranjeras. En este tipo se encuentran los FIA capital privado *venture capital* (destinados a participaciones de empresas en etapas tempranas) y FIA *private equity* (destinados a participaciones de empresas cerradas ya lanzadas).

¹⁶ En esta sección del artículo, y siguiendo lo estipulado en la clasificación de ACAFI, se entiende como objeto principal del fondo el destino de, al menos, el 70% del total de la inversión del fondo a los instrumentos en cuestión.

- c) FIA de fondo de fondos: estos tienen por objeto principal la inversión de forma directa a través de otros fondos en instrumentos privados nacionales o extranjeros.
- d) FIA de deuda privada: estos tienen por objeto principal otorgar financiamiento complementario al mercado de capitales más tradicional al financiar a empresas de mediana capitalización y de rápido crecimiento, o bien, a personas en base a sus bienes (vivienda, consumo, vehículos, entre otros). Estos fondos se pueden clasificar en FIA de deuda privada habitacional (deudas que financien activos habitacionales), inmobiliaria (bodegajes de terrenos, *leasings* inmobiliarios, capitales preferentes, entre otros), automotriz (pagarés y *leasings* automotrices), facturas y deudas de corto plazo (tarjetas de crédito) y otros (créditos con garantía real, créditos estructurados, entre otros).
- e) FIA de infraestructura y energía: estos tienen por objeto principal invertir en el desarrollo de infraestructuras tales como carreteras, portuarias, aeroportuarias, carcelarias y/o proyectos de energía, como plantas solares, eólicas, hidráulicas, por mencionar algunas. Puede ser a través de acciones o títulos de deuda de sociedades, nacionales o extranjeras, que realicen dichas inversiones.
- f) FIA de forestal y agrícola: estos tienen por objeto principal la adquisición, desarrollo y/o venta de activos forestales y agrícolas nacionales o extranjeros.
- g) Otros fondos alternativos: fondos cuya política de inversiones estipule que el objeto principal de inversión del fondo no califica en alguna de las categorías anteriores, aunque sigue siendo una inversión directa nacional o extranjera en activos que no son de oferta pública.

Al cierre de 2022, la distribución de los fondos de inversión públicos era la siguiente:

Gráfico B1. CLASIFICACIÓN DE ACTIVOS DE FONDOS DE INVERSIÓN PÚBLICOS, 2022-IV (MILLONES DE DÓLARES Y % DEL TOTAL)

Fuente: Elaboración propia en base a ACAFI.

Anexo C. Test de raíz unitaria, cointegración y estabilidad de parámetros

La finalidad de este anexo es mostrar que el PIB per cápita real y los fondos de inversión presentan una relación de largo plazo, de forma que la relación positiva y significativa mostrada en los resultados de este estudio no es una correlación espuria.

Comenzaremos mostrando nuevamente los modelos estimados en este estudio:

$$1) Y_t = \alpha + \beta_1 TCR_t + \beta_2 FIPIB_t + \beta_3 FBCFPIB_{t-1} + \beta_4 IPSA_t + \beta_5 INTER_t + \beta_6 i_t + \delta_t + e_t$$

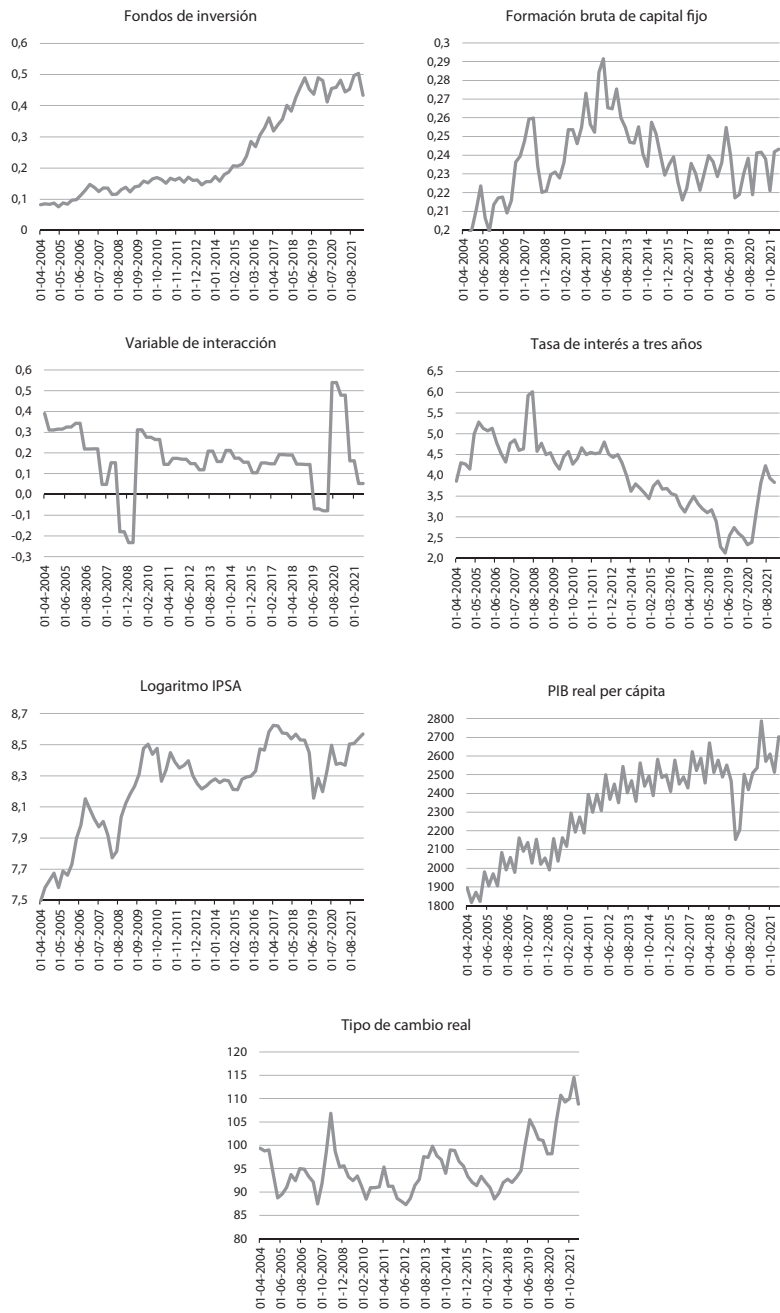
$$2) Y_t = \alpha + \beta_1 TCR_t + \beta_2 FIPIB_t + \beta_3 IPSA_t + \beta_4 i_t + \beta_5 Y_{t-1} + \delta_t + e_t$$

Donde las variables Y_t , TCR_t , $FIPIB_t$, $FBCFPIB_{t-1}$, $IPSA_t$, i_t e $INTER_t$ fueron definidas previamente.

Por estar trabajando con series de tiempo, se verifica el grado de integración que presenta cada una de estas series. Para ello, primero se realiza una inspección visual de cada una.

Se comienza con una inspección gráfica de las series:

Gráfico C1. SERIES DE TIEMPO VARIABLES ESTUDIADAS



Al observar cada una de las series graficadas, no es claro si estas son estacionarias, por lo cual se procede a realizar la prueba ADF a cada una de las series. Lo que hace esta prueba es tomar en cuenta la serie en nivel (o en diferencia) y estimarla utilizando el nivel de la serie rezagada un período y hasta k rezagos de la primera diferencia de la serie, además de la tendencia. La idea es escoger el nivel de rezagos (k), de tal forma de asegurarnos de que los errores sean ruido blanco. La estimación que realizamos es la siguiente:

$$y_t = \alpha + \theta y_{t-1} + \sum_{j=1}^k \rho_j \Delta_j y_{t-1} + \varphi t + u_t$$

Es importante mencionar que el término φ_t se incorpora solo en el caso en el que se considera que la serie tiene tendencia. De esta forma, para calcular el número de rezagos, utilizamos el criterio de información bayesiano de Schwarz (1978), principalmente por tratarse de un criterio de información consistente. Este se define como:

$$BIC = -2 \ln(\text{likelihood}) + k \ln(N),$$

donde N es el tamaño de la muestra y k es el número de parámetros estimados. Se escoge el modelo que minimice el criterio de información BIC . De esta forma, testeando modelos con hasta 12 rezagos en diferencia, encontramos que el número de rezagos en diferencia que minimizan el criterio BIC es el siguiente:

Tabla C1. NÚMEROS DE REZAGOS EN DIFERENCIA PARA CADA SERIE

Serie	Rezagos
Y_t	1
TCR_t	0
$FPIB_t$	9
$FBCFPIB_{t-1}$	4
$IPSA_t$	0
$INTER_t$	0
i_t	2

Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, las especificaciones para cada una de las series son las siguientes:

$$\ln(PIB)_t = \alpha + \theta \ln(PIB)_{t-1} + \sum_{j=1}^1 \rho_j \Delta_j \ln(PIB)_{t-1} + \varphi t + u_t$$

$$TCR_t = \alpha + \theta TCR_{t-1} + u_t$$

$$FIPIB_t = \alpha + \theta FIPIB_{t-1} + \sum_{j=1}^9 \rho_j \Delta_j FIPIB_{t-1} + \varphi t + u_t$$

$$FBCFPIB_t = \alpha + \theta FBCF_{t-1} + \sum_{j=1}^4 \rho_j \Delta_j FBCFPIB_{t-1} + u_t$$

$$\ln(IPSA)_t = \alpha + \theta \ln(IPSA)_{t-1} + \varphi t + u_t$$

$$INTER_t = \alpha + \theta INTER_{t-1} + u_t$$

$$i_t = \alpha + \theta i_{t-1} + \sum_{j=1}^2 \rho_j \Delta_j i_{t-1} + u_t$$

Una vez que tenemos el número de rezagos que minimiza el criterio de información escogido, procedemos a evaluar si cumple el principal supuesto de la prueba ADF, el cual dice que los errores de las regresiones para cada una de las series siguen un proceso de ruido blanco. Para ello, Box y Pierce (1970) desarrollaron una prueba de ruido blanco que fue perfeccionada por Ljung y Box (1978). El test se basa en el hecho de que si $x(1), \dots, x(n)$ es la realización de un proceso de ruido blanco, entonces:

$$Q = n(n+2) \sum_{j=1}^m \frac{1}{n-j} \hat{\rho}^2(j) \rightarrow \chi^2_m$$

donde m es el número de autocorrelaciones calculadas (igual al número de rezagos especificado) y, por lo tanto, Q converge de la distribución a una χ^2 con m grados de libertad. A su vez, $\hat{\rho}^2(j)$ es la autocorrelación estimada para el rezago j . Además, la hipótesis nula de la prueba es que los errores son ruido blanco. Utilizando esta prueba para cada una de las especificaciones de las series, encontramos los siguientes resultados.

Tabla C2. RESULTADO DE TEST LJUNG Y BOX PARA LOS RESIDUOS DE CADA UNA DE LAS ESPECIFICACIONES DE LAS SERIES

Serie	P-value
$\ln(Y_t)$	0,9967
TCR_t	0,9586
$FIPIB_t$	0,9793
$FBCFPIB_{t-1}$	0,9299
$IPSA_t$	0,9863
$INTER_t$	0,9968
i_t	0,9495

Fuente: Elaboración propia.

Se desprende de la tabla el hecho de que para cada una de las especificaciones de las series no se rechaza la hipótesis nula de que los residuos sigan un proceso de ruido blanco, por lo que se cumple el supuesto de la prueba ADF.

A partir del procedimiento anterior, obtenemos todo lo necesario para proceder a la realización de la prueba ADF. Los resultados para los modelos se muestran en la Tabla C3.

Tabla C3. RESULTADOS PARA LA PRUEBA ADF

Serie	Observado (t-test)	P-value
$\ln(Y_t)$	-2,456	0,3501
TCR_t	-2,383	0,0100
$FIPIB_t$	-2,509	0,3234
$FBCFPIB_{t-1}$	-2,238	0,0144
$\ln(IPSA_t)$	-2,622	0,2698
$INTER_t$	-2,249	0,0139
i_t	-1,495	0,0699

Fuente: Elaboración propia.

La prueba ADF tiene como hipótesis nula el que las series presenten raíz unitaria, por lo que rechazar la hipótesis nula quiere decir que las series son estacionarias. Vemos que, para las series TCR_t , $FBCFPIB_{t-1}$, $INTER_t$ e i_t , la hipótesis nula se rechaza al 90%, por lo que son estacionarias, mientras que para las otras series no podemos rechazar la hipótesis nula (no son estacionarias).

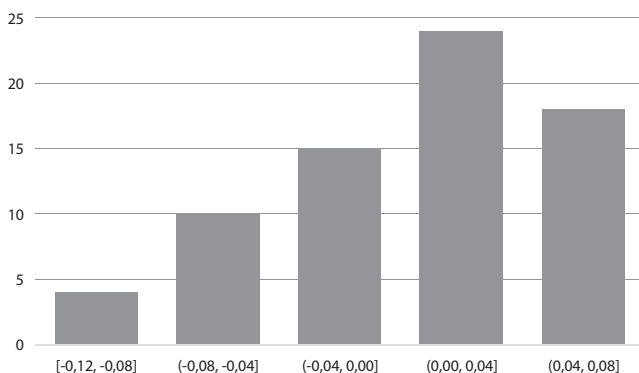
No obstante, el hecho de que las series $\ln(Y_t)$ y $FIPiB_t$ no sean estacionarias, no implica que la relación encontrada entre los fondos de inversión y el PIB per cápita sea espuria.

Para comprobar lo anterior, realizamos la prueba de cointegración propuesta por Engle y Granger (1987), la cual testea si una combinación lineal de las series resulta ser integrada de orden 0. Para ello, se utiliza la prueba de raíz unitaria ADF y del estadístico Durbin Watson (DW) sobre los residuos de la regresión. Además, Engle y Granger (1987) postulan que si el valor de DW excede un 0,386, se rechaza la hipótesis nula y no se puede descartar el hecho de que las series cointegren.

El valor del estadístico DW para el modelo (1) de este anexo, donde se utilizan los fondos de inversión totales, es igual a 2,3736. A su vez, al realizar la prueba ADF también se rechaza la hipótesis nula de que no cointegran, con un *p-value* igual a 0,0097, por lo que concluimos que los fondos de inversión sí cointegran con el PIB real per cápita, de forma que la relación entre ambos no es espuria.

Además, si se grafica la densidad de los residuos, notamos que la media está centrada en torno a cero y distribuye como una normal, tal como se muestra a continuación.

Gráfico C2. FUNCIÓN DE DENSIDAD DE RESIDUOS PARA EL PRIMER MODELO (1)



Fuente: Elaboración propia.

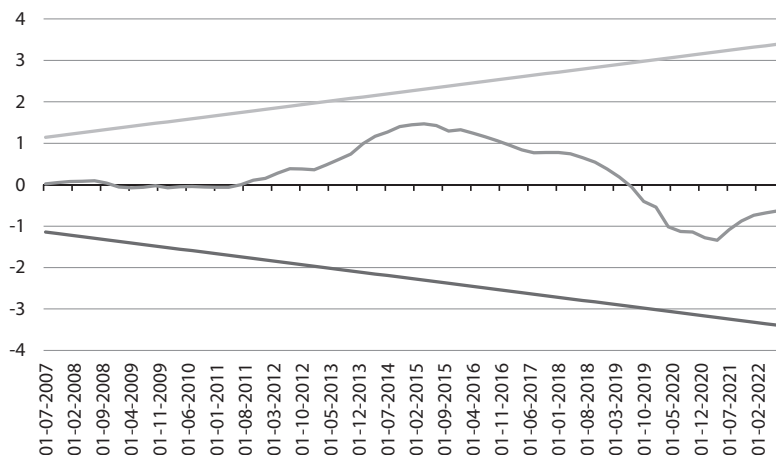
Por otro lado, para el modelo (2) de este anexo, relacionado con los fondos de inversión totales, el valor del estadístico DW es igual a 2,3591. Además, la prueba ADF entrega un *p-value* igual a 0,010, por lo que nuevamente se rechaza la hipótesis nula de que las series no cointegran y, con ello, la relación encontrada en el modelo (2) tampoco es espuria.

Por último, los modelos (1) y (2), utilizando como variable independiente los fondos de inversión nacionales, siguen la misma especificación y poseen el mismo grado de integración que los fondos de inversión totales. De esta forma, una vez realizadas las pruebas DW y ADF para los modelos relacionados con los fondos nacionales, los resultados entregan que existe cointegración entre esta variable y el PIB trimestral per cápita real.

Una vez corroborada la relación de largo plazo entre el crecimiento del PIB per cápita y los activos administrados por los fondos de inversión, a continuación se realiza el test CUSUM para evaluar la estabilidad de los parámetros estimados. El test CUSUM consiste en la acumulación progresiva de los residuos obtenidos por estimaciones realizadas aumentando recursivamente la muestra utilizada.

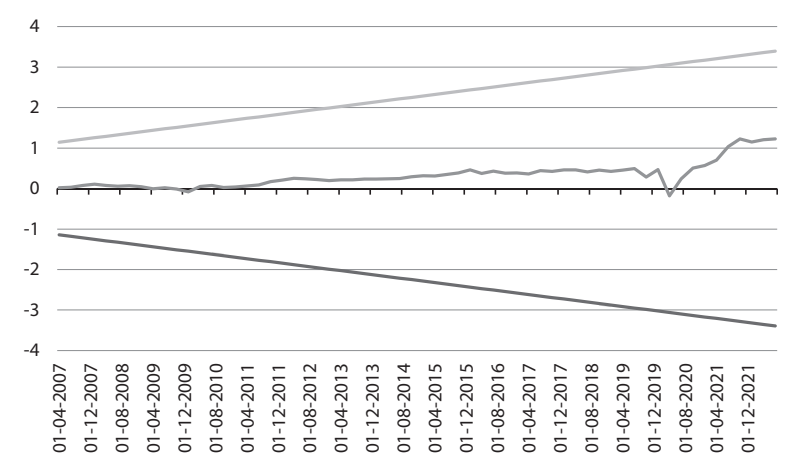
La suma de los residuos acumulados se normaliza de forma tal que, bajo la hipótesis nula del test (no existen quiebres estructurales), esta suma debería tener una media nula. En términos gráficos, la hipótesis nula no se rechaza siempre que la suma de los residuos acumulados se encuentre dentro de la banda de confianza determinada. De esta forma, los resultados de aplicar el test CUSUM al 1% de significancia no permiten rechazar la hipótesis nula de que, en ambos modelos, los parámetros estimados son estables (gráficos C3 a C6).

Gráfico C3. SUMA ACUMULADA DE LOS RESIDUOS RECURSIVOS PARA EL PRIMER MODELO (FONDOS DE INVERSIÓN TOTALES)



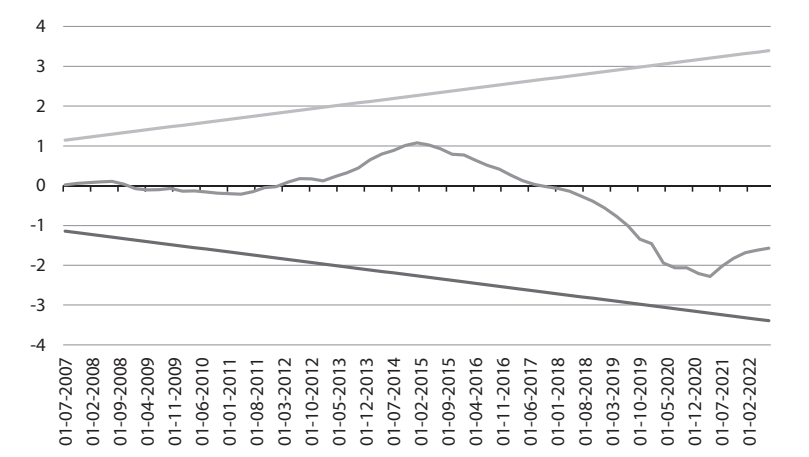
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico C4. SUMA ACUMULADA DE LOS RESIDUOS RECURSIVOS PARA EL SEGUNDO MODELO (FONDOS DE INVERSIÓN TOTALES)



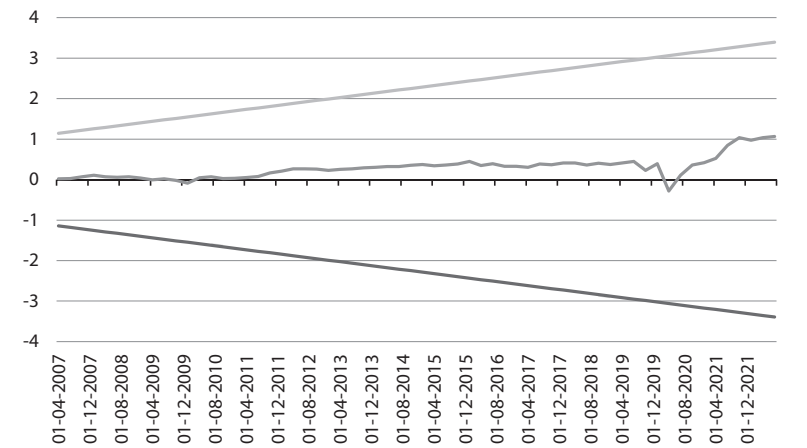
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico C5. SUMA ACUMULADA DE LOS RESIDUOS RECURSIVOS PARA EL PRIMER MODELO (FONDOS DE INVERSIÓN NACIONALES)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico C6. SUMA ACUMULADA DE LOS RESIDUOS RECURSIVOS PARA EL SEGUNDO MODELO (FONDOS DE INVERSIÓN NACIONALES)

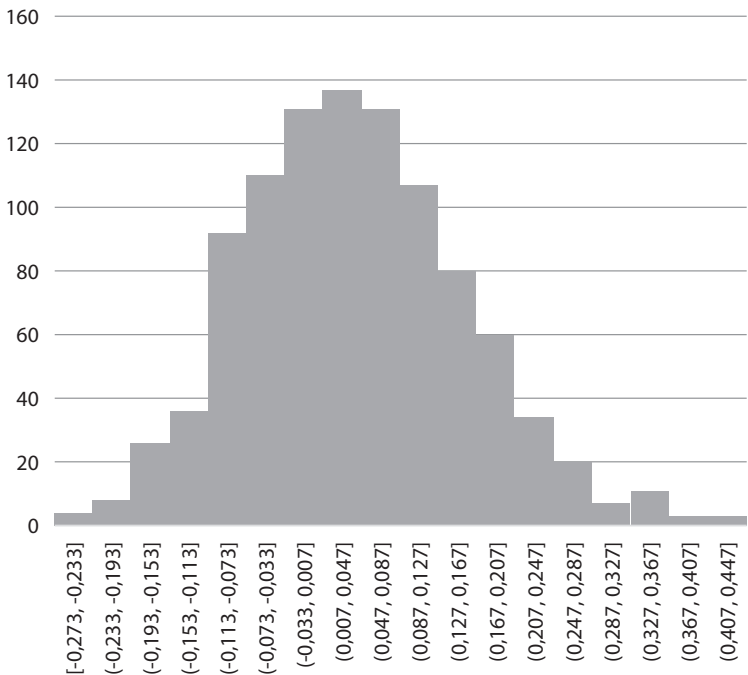


Fuente: Elaboración propia.

Anexo D. Bootstrap

Para las estimaciones, se realizaron las estimaciones con mil remuestreos para obtener los coeficientes de la regresión. En la siguiente figura (Gráfico D1), a modo de ejemplo, se representan los coeficientes obtenidos para la variable explicativa de fondos de inversión públicos (coeficiente descrito en las regresiones a estimar) luego de estimar, para cada de las mil muestras generadas, la primera especificación descrita (ecuación 1), donde se aprecia que la distribución obtenida es aproximadamente normal.

Gráfico D1. DISTRIBUCIÓN DE LOS COEFICIENTES DE FONDOS DE INVERSIÓN PARA EL MODELO (1) POR BOOTSTRAP



Fuente: Elaboración propia.



Artículo

¿Cuán redistributivo ha sido el gasto social en Chile?

Osvaldo Larrañaga

Universidad Católica de Chile, Chile

RESUMEN: Este artículo evalúa los cambios distributivos derivados del aumento del gasto social registrado entre 1996 y 2022 en Chile, usando microdatos de la Encuesta Casen, de la Encuesta de Presupuestos Familiares y de registros administrativos. En primer lugar, se estima el efecto redistributivo del aumento del gasto social por la vía de comparar la desigualdad del ingreso autónomo, el ingreso monetario y el ingreso ampliado. Segundo, se evalúa el impacto que ha tenido el mayor gasto en reducir la brecha que existe entre estratos socioeconómicos en el financiamiento público y privado de los servicios de educación, salud y vivienda. Asimismo, se evalúa el efecto sobre la brecha en la pensión recibida desde los sistemas contributivo y solidario. El ingreso ampliado, que incluye transferencias y servicios sociales valorados, reduce el Gini del ingreso autónomo en 5,4 puntos en 1996 y en 10,9 puntos en 2022. Este resultado debe interpretarse como una cota superior de la estimación, puesto que hay dudas sobre la conversión del gasto en servicios sociales de valor equivalente. Por otra parte, el gasto total en educación a que acceden los hogares —con financiamiento público y privado— era 4,6 veces mayor en el quintil 5 respecto del quintil 1 en 1996, brecha que se reduce a 1,6 veces en 2022. En salud, la caída es 5,1 a 1,4 veces; y en vivienda, de 3,9 a 1,9. La brecha en el monto total de la pensión recibida se reduce de 3,1 a 1,8 veces en el período. El artículo discute las implicancias de estos resultados y sus perspectivas futuras.

PALABRAS CLAVE: gasto social, política social, desigualdad, redistribución, microdatos

RECIBIDO: enero 2025 / **ACEPTADO:** abril 2025 / **ONLINE FIRST:** abril 2025

How Redistributive Has Social Spending Been in Chile?

ABSTRACT: This article evaluates the distributive changes resulting from the increase in social spending between 1996 and 2022 in Chile, using microdata from the Casen survey, the household budget survey, and administrative records. First, the redistributive effect of the increase in social spending is estimated by comparing inequality in autonomous income, monetary income, and extended income. Second, the impact of higher spending in reducing the gap between socioeconomic strata in public and private financing of education, health, and housing services is evaluated. Additionally, the effect on the gap in pensions received from contributory and solidarity systems is assessed. Extended income, which includes transfers and valued social services, reduces the Gini coefficient of autonomous income by 5.4 points in 1996 and by 10.9 points in 2022. This result should be interpreted as an upper bound of the estimate, since there are uncertainties regarding the conversion of spending into equivalent value social services. On the other hand, total spending on education accessed by households—with both public and private financing— was 4.6 times greater in quintile 5 compared to quintile 1 in 1996, a gap that reduced to 1.6 times in 2022. In health, the decrease was from 5.1 to 1.4 times; and in housing, from 3.9 to 1.9. The gap in the total amount of pension received decreased from 3.1 to 1.8 times over the period. The article discusses the implications of these results and their future prospects.

KEYWORDS: social spending, social policy, inequality, redistribution, microdata

RECEIVED: January 2025 / **ACCEPTED:** April 2025 / **ONLINE FIRST:** April 2025

Este artículo evalúa el aporte redistributivo que ha realizado la política de gasto social chilena en las últimas décadas. Cuán redistributivo sea el gasto social depende del volumen y distribución de recursos que se transfieren a la población, así como de la arquitectura del régimen de política social. Desde el retorno a la democracia en el país, el gasto público social se ha expandido fuertemente. Entre 1990 y 2023, el gasto social por habitante más que se quintuplicó en términos reales; como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) aumentó desde 9,2% a 15,2% y, en cuanto a su participación en el presupuesto fiscal, pasó de representar el 51% en 1990 al 62% en 2023.

La arquitectura de la política social también se ha modificado. Las reformas de inicios de la década de 1980 entregaron al Estado un rol

residual,¹ introdujeron mecanismos de mercado en la seguridad social y en los servicios sociales, y depositaron en los individuos la responsabilidad principal del logro de su bienestar. Este diseño empezó a cambiar con las políticas de protección social introducidas en los 2000, como el Plan AUGE en salud, las pensiones solidarias y la subvención escolar preferencial, y con mayor fuerza en años recientes con la Pensión Garantizada Universal (PGU), la gratuidad en la educación superior y otros cambios.

Este artículo evalúa, en primer lugar, el efecto redistributivo de la política social por la vía de comparar la desigualdad del ingreso autónomo, el ingreso monetario y el ingreso ampliado. El ingreso autónomo se compone de los ingresos del trabajo y del capital, así como de las pensiones contributivas, netas del pago de impuesto a la renta y de cotizaciones. El ingreso monetario suma al ingreso autónomo las transferencias monetarias que se reciben desde la política pública; y el ingreso ampliado adiciona los servicios valorizados de educación, salud y vivienda provistos por el Estado.

El resultado principal de este análisis es que ha habido un incremento significativo del efecto redistributivo de la política social en estos años. El aporte conjunto de las transferencias y los servicios sociales reducía la desigualdad del ingreso autónomo en 5,4 puntos porcentuales de Gini en 1996 y en 10,9 puntos en 2022.² Estas cifras representan la cota superior de los resultados, puesto que consideran que cada peso de gasto público se convierte en recursos de igual valor para los usuarios. Esto es debatible para los servicios de educación y salud, como se discute en el artículo.

En segundo lugar, la investigación evalúa la brecha que existe entre estratos socioeconómicos en el financiamiento de los servicios de educación, salud y vivienda a los cuales acceden los hogares, considerando tanto el componente público como privado del gasto. También se evalúa la brecha en el pago de pensiones, que incluye el componente contributivo y el solidario.

Este segundo ejercicio es inédito en el país y evalúa el grado de desigualdad, en dimensiones muy relevantes del bienestar. Influyentes

¹ Residual en términos de la tipología de Esping-Andersen (1990); esto es, un régimen de política social en que la provisión del bienestar queda a cargo del mercado y las familias, y el Estado se hace presente solo en casos residuales.

² Esto es, de 52,7% a 47,3% en 1996, y de 50,1% a 39,2% en 2022.

autores y segmentos de la población consideran la educación, la salud, la seguridad social y —en menor grado— la vivienda, como espacios de igualdad que deben estar fuera de la asignación de mercado (Marshall 1998 [1950]; Walzer 1983; Satz 2010). En Chile, esas áreas han sido bandera de movilizaciones sociales y campos de disputa política e ideológica.

Los resultados muestran una caída significativa de la desigualdad en estas dimensiones. La brecha de gasto en los servicios de educación entre los hogares del quintil 5 y 1 de ingresos, cae de 4,6 a 1,6 entre 1996 y 2022; en los servicios de salud de 5,1 a 1,4; y en vivienda, de 3,9 a 1,9. En pensiones, la brecha cae de 3,1 a 1,8 veces, usando quintiles de escolaridad en vez de ingresos, porque estos son endógenos a las pensiones.

El motor de la reducción de la desigualdad en todos estos casos fue el incremento del gasto público social. Hay que notar, eso sí, que la menor brecha de gasto en educación y en salud no se traduce necesariamente en reducciones equivalentes en los recursos a los que acceden los usuarios, ni menos en resultados finales, como el aprendizaje escolar y el estado de salud de la población.

A futuro, sin embargo, se ve difícil seguir incrementando en volúmenes significativos el gasto público social, debido a restricciones presupuestarias y a bajas expectativas de crecimiento económico.

El artículo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción. La primera sección (1) presenta la evolución de la política social y del gasto social entre 1990 y 2023. En la segunda sección (2) se evalúa el aporte redistributivo de las transferencias y servicios sociales valorados, en términos de su contribución al ingreso ampliado, mientras que la tercera sección (3) da cuenta del análisis de las brechas de gasto en educación, salud, vivienda y seguridad social de pensiones. La última sección (4) discute brevemente el alcance de los resultados obtenidos y su proyección a futuro.

1. La expansión del gasto social entre 1990 y 2023

Las reformas de inicios de la década de 1980 instalaron en Chile un diseño de política social de alta fragmentación socioeconómica, caracterizado por transferencias monetarias de bajo monto, focalizadas en la población en situación de mayor pobreza, y con accesos diferenciados

según la capacidad de pago a la seguridad social y a los servicios de educación superior, salud y vivienda. Es decir, un diseño de política social que provee bienestar a la población, pero que tiene un bajo impacto sobre la desigualdad económica, dado que no persigue tal fin.

En el período posdictadura se distinguen tres fases de la política social.³ La fase reparatoria —entre 1990 y 1999— se caracterizó por una considerable inversión de recursos fiscales con miras a pagar los déficits acumulados en educación, salud y vivienda, pero sin modificar la estructura de organización y financiamiento de la política social. Ello, con el fin de evitar conflictos que pudieran arriesgar la transición a la democracia, así como el fuerte crecimiento que experimentaba entonces la economía. La preservación del equilibrio en las cuentas fiscales fue un importante objetivo de política en estos años, a lo cual contribuyó el aumento de los ingresos tributarios que proveyó el rápido crecimiento económico.

En la fase de protección social (2000 a 2013) se introdujo un nuevo tipo de políticas públicas que operaban bajo la lógica de derechos garantizados por ley y tenían por finalidad atender las vulnerabilidades socioeconómicas que aquejaban a varios sectores de la población. La más emblemática de estas iniciativas fue la reforma AUGE, que entregó garantías explícitas de atención para los problemas de salud más importantes. Otra reforma clave fue la introducción del pilar solidario en el sistema de pensiones, con la puesta en marcha de la Pensión Básica Solidaria (PBS) y del Aporte Previsional Solidario (APS). Otras iniciativas relevantes de este período fueron las políticas de combate a la extrema pobreza (Chile Solidario), la estrategia de desarrollo infantil Chile Crece Contigo, el seguro de desempleo, la subvención preferencial, los programas de vivienda social sin deuda y el crédito con aval del Estado, que posibilitó la masificación de la matrícula de educación superior.

La fase de cambio estructural (2014-2023) se caracteriza, a su vez, por cambios de carácter estructural en el régimen de política social a través de tres desarrollos principales. El primero fue la reforma educacional que, entre otros cambios, estableció la gratuidad en la educación superior para jóvenes de estratos medios y bajos, y reintrodujo la gratuidad en la educación escolar al suprimir el financiamiento compartido. El segundo desarrollo fue la expansión del pilar solidario de pensiones, que

³ Esta caracterización es propia del autor y tiene solo carácter descriptivo.

multiplicó por más de 3 veces en términos reales el volumen de recursos pagados, superando al sistema de capitalización individual en el último año (Gráfico A1, en Anexo). El tercer desarrollo fue el cambio en el financiamiento del sistema de salud pública, que hasta fines de los años 2000 consistía en aportes relativamente similares de cotizaciones e impuestos generales, para luego transitar hacia un sistema crecientemente financiado por impuestos o modalidad Beverigde (Gráfico A2, en Anexo).

A partir del año 2000, el régimen de política social se ha ido modificando desde uno de tipo residual a una modalidad más universalista en las transferencias monetarias, en la educación superior y en la seguridad social. A su vez, el financiamiento de esta última ha transitado desde las cotizaciones hacia los impuestos generales.

Las distintas etapas de la política social tienen por común denominador presentar incrementos importantes en el gasto social, si bien las razones que lo explican son específicas a cada fase. Los cuadros 1 y 2 dan cuenta de las magnitudes envueltas en términos del gasto por habitante, en moneda de 2023, y de la tasa de crecimiento promedio anual por período.

Es de notar que los elevados gastos en subsidios y en salud asociados a la pandemia no afectan las estadísticas aquí presentadas, puesto que estas se basan en la comparación del gasto entre el año de inicio y de término de etapa, y para 2023 el gasto en los citados sectores no contenía ítems asociados a la pandemia.

La salud y la educación dan cuenta del 68% del gasto social en 2023, seguidas por el pilar solidario de pensiones, que ese año ascendía a un 14% del gasto social. El volumen del gasto en vivienda, en pensiones de reparto y en subsidios monetarios es menor, puesto que sumadas representan un 18% del gasto social en 2023 (Cuadro 1).

En su conjunto, el gasto social por habitante se multiplicó en 5,2 veces en términos reales en el período. El crecimiento fue relativamente estable entre períodos entre las fases de protección social (5,6% anual promedio), de recuperación (5,0%) y de cambio estructural (4,6%). No obstante, el crecimiento del gasto dista de ser estable cuando se le contrasta con el crecimiento del PIB per cápita, que ha venido descendiendo en forma sostenida a lo largo del período. Ello se traduce en menor crecimiento de la recaudación tributaria, puesto que la base de los principales impuestos (IVA, impuesto a la renta) depende de la generación de ingresos de la economía.

Así, el balance estructural entre ingresos y gastos del gobierno central presentó continuos déficits desde el año 2009, cuya principal fuente de financiamiento ha sido la acumulación de deuda pública (Dirección de Presupuestos 2024). Esta ha crecido en términos brutos desde alrededor de un 5% del PIB en 2009 a un 41% estimado para 2024. Dado que el nivel de deuda pública que se considera sostenible en el mediano plazo es un 45% del PIB, se sigue que el Estado chileno está cercano a agotar la posibilidad de incurrir en futuros déficits fiscales.

Por lo demás, el gasto público en educación en Chile como porcentaje del PIB ya es cercano al promedio de la OECD (4,0% vs. 4,3%), y el gasto privado es el más alto en la OECD (1,9% del PIB). La suma de ambos componentes, o gasto total en educación, es actualmente el cuarto más alto como porcentaje del PIB entre los países de la organización (OECD 2024). Por su parte, el gasto total en salud que realiza el país es cercano al nivel promedio de la OECD: 9,0% vs. 9,2% del PIB (OECD 2023).

Cuadro 1. GASTO POR HABITANTE ANUAL, MILES DE \$ 2023

	Salud	Educación	Vivienda	Pensiones reparto	Pensiones sociales	Subsidios monetarios	Total
1990	87	113	47	121	14	16	398
1999	165	164	50	200	24	9	613
2000	178	234	51	205	25	10	703
2013	467	522	123	149	88	59	1.409
2014	510	549	127	146	93	63	1.487
2023	800	697	151	103	299	154	2.204
Ratio 2023-1990	9,2	6,2	3,2	0,9	21,4	9,6	5,2

Fuente: Anuarios de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, varios años. Dirección de Presupuesto, Chile.

Cuadro 2. GASTO PÚBLICO POR HABITANTE. TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL

Período	Gasto social por habitante						Total		PIB p/c
	Salud	Educación	Vivienda	Pensiones reparto	Pensiones sociales	Subsidios monetario			
1990-1999	7,3	4,3	4,8	5,7	6,2	0,6	4,9	4,8	
2000-2013	7,7	6,4	7,1	2,4	10,2	14,6	5,5	3,5	
2014-2023	5,1	2,7	0,7	3,8	13,9	10,4	4,5	0,7	
1990-2023	6,9	5,7	3,6	0,5	9,7	7,1	5,3	3,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadro 1 y de World Development Indicators, World Bank.

2. Ingreso ampliado

En esta sección se evalúa el efecto redistributivo de la política social por la vía de comparar la distribución del ingreso autónomo, el ingreso monetario y el ingreso ampliado. El aporte redistributivo de las transferencias monetarias (pilar solidario de pensiones y subsidios) corresponde a la diferencia entre la desigualdad del ingreso autónomo y el ingreso monetario, mientras que el aporte de los servicios sociales resulta de comparar la desigualdad entre el ingreso ampliado y el monetario.

Aplicaciones de este tipo de metodologías para América Latina se encuentran en Lustig, Pessino y Scott (2014) y una revisión actualizada de resultados previos se reporta en Lugo et al. (2024). Para Chile se dispone de estimaciones para años específicos (Bravo, Contreras y Millán 2001; Larrañaga y Rodríguez 2015; Ministerio de Desarrollo Social 2017; Candia y Engel 2018). Este artículo es la primera investigación que presenta resultados comparables para un período amplio en el país y utiliza fuentes de datos más completas que las disponibles en estudios previos en Chile, en particular en el área de la educación.

2.1 Antecedentes metodológicos

La valorización de los servicios sociales de educación y salud requiere asociar las prestaciones recibidas por los hogares con el costo de producción por unidad. Este es el método tradicionalmente usado en los estudios que cuantifican la incidencia distributiva de la política fiscal (Garfinkel, Rainwater y Smeeding 2006; Higgins et al. 2015; Lustig 2020).

Para valorizar los referidos servicios, en este artículo se usan dos fuentes de datos. El acceso de los hogares a estos recursos es informado por la Encuesta Casen, mientras que su valorización se realiza en base a información provista por registros administrativos.

Los estudios previos en el país han valorizado los servicios de educación escolar a través del valor de la subvención regular, que varía por nivel educacional y grado de estudio. Sin embargo, esta subvención representa solo una fracción de los recursos fiscales que se destinan tanto a escuelas como a profesores (58% en 2022). Hay otro conjunto de subvenciones y asignaciones que en esta investigación se incorporan al

análisis a través de imputar en la Encuesta Casen el total de los recursos fiscales por estudiante que recibe cada establecimiento, netos del descuento por financiamiento compartido. La fuente de estos datos son los registros administrativos de financiamiento público a nivel de cada establecimiento.⁴

La imputación se realiza a través de la identificación del establecimiento educacional (rbd), que es común a ambas bases de datos.⁵ El procedimiento es válido para reportar estadísticas a nivel de agregados de estudiantes, como quintiles de ingresos, pero no a nivel de escuelas, puesto que la muestra de la encuesta no es representativa de aquellas.

Para los jóvenes en educación superior se procede de manera similar, pero en este caso el procedimiento es más restringido porque en la Casen se informa sobre el código del establecimiento de estudios, no así de la carrera. De esta forma, solo es posible imputar a cada estudiante en la Casen el arancel promedio que cobra la institución, en base a la información provista por la respectiva base de registros administrativos.⁶ Este procedimiento se realiza para 2017 y 2022, años en que cobra relevancia el gasto público en becas y gratuidad en educación superior, y para los cuales se dispone de los citados registros administrativos. En 1996 y en 2006 se identifican en la Casen a quienes acceden a becas y para ellos se procede a distribuir en base per cápita el gasto fiscal destinado a becas de educación superior, información que proviene del Compendio Histórico de Educación Superior (SIES).⁷

Para quienes asisten a sala cuna y jardín infantil se distribuye el gasto per cápita que realizan Integra y Junji, según dependencia del establecimiento, a falta de información más desagregada. También se consideran las raciones de alimentos recibidas del Programa de Alimentación Escolar, según lo reportado por los hogares en la Encuesta Casen, las cuales se monetizan usando el valor unitario por tipo de ración y el

⁴ Mineduc. Disponible en: <https://datosabiertos.mineduc.cl/subvencionesaestablecimientooseducacionales/> [9 de octubre 2024].

⁵ El hogar reporta el nombre del establecimiento en la Casen, que en el procesamiento posterior de datos se codifica con el respectivo rbd.

⁶ Mi Futuro. Disponible en: <https://www.mifuturo.cl/basesdedatosdeofertaacademica/> [2 de octubre 2024].

⁷ Mi Futuro. Disponible en: <https://www.mifuturo.cl/compendiohistoricodeeducacionsuperior/> [2 de octubre 2024].

gasto total informado en los reportes de Ejecución Presupuestaria de la Dipres.

En el área de la salud, la Encuesta Casen reporta para cada hogar el tipo de prestación realizada y su frecuencia trimestral o anual, así como si la persona está adscrita a Fonasa u otro seguro, y si la prestación se efectuó en un establecimiento público, privado o de otro tipo. Por lo tanto, es posible asociar a cada usuario del sistema público el costo medio de la prestación, diferenciando entre atención primaria y atención hospitalaria en establecimientos del sector público de salud, así como las atenciones de la modalidad de libre elección. Para ello se dispone del gasto total que realiza el Estado en estas tres modalidades, así como la estructura de costo según el tipo de consulta (regular, urgencia, salud mental, dental y controles médicos). En el caso de las hospitalizaciones, la información es más agregada y se utiliza el per cápita ajustado por el tiempo de estadía.

El procedimiento para valorizar los servicios de vivienda se basa en el alquiler imputado que reportan en la Casen los hogares que accedieron a vivienda a través de subsidios públicos. El alquiler imputado es una proxy razonable del servicio que la vivienda provee cada año, ya que se pregunta por el monto de arriendo en viviendas similares a la propia en el sector de residencia.⁸ La encuesta también reporta si se accedió a la vivienda a través de programas sin deuda o con deuda. En el primer caso, se asume que el total del alquiler imputado corresponde al servicio provisto por el Estado, mientras que en el segundo se considera que es un 30% del alquiler imputado. Esta cifra es una aproximación basada en información de siete programas que tuvieron importancia en distintos años del período, y donde la mayoría operaba con diferentes tramos de subsidios. Los resultados prácticamente no varían si se usan otros parámetros, como un 20% o 40%.⁹

En consistencia con la metodología descrita, las transferencias monetarias reportadas en la Encuesta Casen se ajustan linealmente por el ratio entre el volumen total pagado en registros administrativos y el

⁸ Hasta 2011 se preguntaba en la Encuesta Casen por el monto de arriendo que se pagaría por la vivienda propia.

⁹ Ello, dado que vivienda tiene un peso bajo en el gasto social y que solo alrededor de la mitad de las viviendas que tuvieron financiamiento público fue en la modalidad de subsidio parcial.

volumen declarado en la encuesta, expandido a nivel poblacional. Este ratio es por lo general mayor a 1,0 porque hay omisión en la cantidad de transferencias declarado en la Casen, posiblemente por desconocimiento de la persona que responde la encuesta.¹⁰

El análisis distributivo de esta sección y la próxima excluye tres tipos de componentes del gasto social: (i) gastos generales de los ministerios, servicios y agencias; (ii) prestaciones previsionales y de servicios de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden; (iii) beneficios que reciben los hogares, pero que no son identificables en la Casen, como licencias maternales, licencias médicas y subsidios asociados a los programas de créditos a estudiantes en educación superior.¹¹

2.2 Resultados

Los resultados muestran que, para todos los años que cubre la investigación, el ingreso monetario se distribuye menos desigualmente que el ingreso autónomo. A su vez, el ingreso ampliado es menos desigual que el ingreso monetario (Cuadro 3). La desigualdad se mide a través del coeficiente de Gini, para efectos de comparabilidad con otros estudios.

El aporte redistributivo de los servicios sociales es más elevado que el efecto de las transferencias, puesto que en promedio representa alrededor de tres cuartas partes de la reducción en la desigualdad atribuible a la política social en el período (Cuadro 4). Sin embargo, este resultado se explica por la escala de recursos públicos que se transfieren en servicios sociales versus dinero. De hecho, el aporte redistributivo de los servicios sociales es marginalmente menor por cada peso gastado que el aporte de las transferencias, y sería aún más bajo si hubiera ineficiencias en la producción de los servicios. Esto es, si el gasto público no se convierte en servicios sociales de valor equivalente para los usuarios.

¹⁰ Este tipo de subreporte es distinto a la subdeclaración del monto de ingresos en la Casen, y que no se ajusta por insuficiencia de información.

¹¹ La mayor parte del gasto público en el ítem (iii) se destina a hogares de estrato medio y alto, por lo que su exclusión provoca una sobreestimación del impacto distributivo del gasto social.

Cuadro 3. DESIGUALDAD DEL INGRESO AUTÓNOMO, MONETARIO Y AMPLIADO. COEFICIENTE DE GINI

	Ingreso autónomo	Ingreso monetario	Ingreso ampliado (1)
1996	52,7	52,2	47,3
2006	51,3	50,4	44,4
2017	50,1	48,3	42,0
2022	50,1	46,1	39,2

Nota: (1) Cotas superiores de las estimaciones (ver sección 2.3).
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas Casen, años respectivos.

Cuadro 4. ¿CUÁNTO REDUCEN LA DESIGUALDAD DE INGRESOS LAS TRANSFERENCIAS Y LOS SERVICIOS SOCIALES (PUNTOS DEL GINI)?

	Transferencias monetarias (1)	Servicios sociales (2)	Total (3)
1996	0,5	4,9	5,4
2006	0,9	6,0	6,9
2017	1,8	6,3	8,1
2022	4,0	6,9	10,9
Promedio	1,8	6,0	7,8

Nota: (1) Gini ingreso monetario menos Gini ingreso autónomo. (2) Gini ingreso ampliado menos Gini ingreso autónomo. (3) Cotas superiores de las estimaciones, al igual que en (2).
Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 3.

Como se discute en la sección 2.3, hay evidencia para Chile que cuestiona la eficiencia del gasto en la provisión pública de servicios sociales de salud, y en menor grado de educación. Sin embargo, no se dispone de estimaciones que permitan cuantificar la pérdida de eficiencia del conjunto del gasto en estos sectores. En tal sentido, los resultados del efecto distributivo de los servicios sociales sobre el ingreso deben entenderse como cotas superiores de las estimaciones.

El resultado de mayor interés en el contexto del artículo es la acentuación del efecto redistributivo de la política social a lo largo del período. El aporte conjunto de transferencias y servicios sociales, que reducía la desigualdad de mercado en 5,4 puntos porcentuales de Gini en 1996, aumentó casi al doble en 2022, a 10,9 puntos. Las transferencias cobran importancia en el año 2022, cuando más que duplican su aporte a la reducción de la desigualdad del ingreso ampliado respecto de la medición previa (Cuadro 4).

En Lugo et al. (2024) se reportan resultados para 51 estudios realizados en diversos países y años. Solo en 12 casos se constata un aporte redistributivo mayor que en Chile 2022.¹² Estos no son resultados comparables en sentido estricto, puesto que parte de estos resultados incluyen el efecto distributivo de los impuestos. Sin embargo, los resultados de la presente investigación no debieran variar en lo sustantivo si se realizara tal ejercicio, dado que el sistema tributario en el país es distributivamente neutro (Ministerio de Hacienda 2022).

Como ocurre en la generalidad de este tipo de estudios, los citados resultados redistributivos deben entenderse como de impacto o contable, puesto que suponen que los recursos recibidos desde la política pública no inducen cambios de importancia en las decisiones que toman los hogares en materias como trabajo, ahorro y composición del hogar.¹³

Interesa también conocer el aporte por decil que representan los recursos públicos en relación al ingreso autónomo de los hogares, así como la distribución del total de aportes públicos entre los deciles de hogares. El primer análisis corresponde a la incidencia distributiva del gasto público y el segundo, al patrón de focalización del gasto.

La incidencia distributiva se mide a través del porcentaje que representan los recursos públicos que reciben los hogares en relación a su ingreso autónomo (Gráfico 5). Este indicador decrece decil a decil para cada año, confirmando el patrón progresivo de la distribución de transferencias y de servicios sociales. En 2022, el decil más pobre recibió un volumen de recursos públicos que representaba 290% de su ingreso autónomo o, si se prefiere, la recepción de recursos públicos les significó un aumento del total de sus recursos, del orden del 290%. En la otra punta de la distribución, los hogares del decil 10 vieron aumentar en solo 2% sus recursos, después de recibir las transferencias y los servicios sociales de parte de la política pública.

Consistente con lo informado por el coeficiente de Gini, se constata que el patrón redistributivo de la política pública se ha acentuado en

¹² No se dispone de estimaciones de la eficiencia en la producción de servicios en los estudios reportados.

¹³ Es difícil, y de resultados inciertos, construir contrafactuales que den cuenta de los efectos que tiene la política social sobre las decisiones de los hogares.

el tiempo, a medida que el gasto social crece más rápidamente que el ingreso autónomo. Los hogares en la mediana de la distribución (decil 5) recibían en 1996 aportes públicos del orden del 22% de su ingreso autónomo y de un 60% en 2022.

Este resultado no necesariamente prueba que los hogares de menores ingresos reciban un mayor monto *absoluto* de recursos públicos, solo muestra que el cociente entre gasto social e ingreso autónomo es decreciente a través de los deciles.

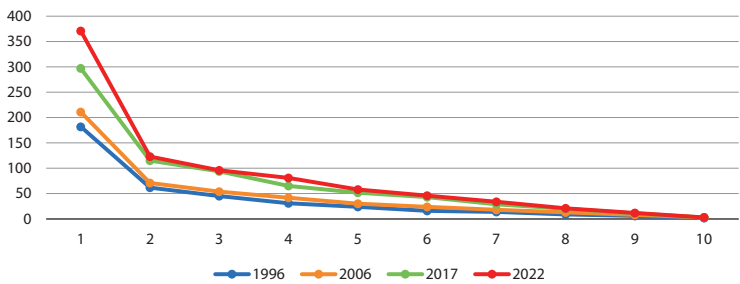
El análisis de focalización refiere a cómo se distribuye el monto absoluto de gasto social entre los deciles. Puesto de otra manera, de cada \$100 que destina el sector público a gasto social en los hogares, ¿qué porcentaje se destina a cada decil? Los resultados en el Gráfico 6 muestran que la asignación de los recursos públicos sigue también un patrón progresivo, puesto que alrededor del 15% del gasto se destina a los hogares del decil 1 y otro tanto al decil 2, mientras que el decil 10 recibe entre 2% y 3%.

Este resultado refleja, por una parte, que hay programas que focalizan sus recursos en los hogares más vulnerables, como es el caso de transferencias y programas de vivienda; por otra parte, que en los servicios de cobertura universal, como educación y salud, hay autoexclusión de los sectores con mayor capacidad de compra, puesto que prefieren adquirir en el mercado servicios de mayor calidad o exclusividad.

Este patrón se mantiene estable en líneas generales durante el período; en otras palabras, no ha habido cambios de importancia en la distribución de recursos públicos entre los deciles. Eso sí, hay modificaciones menores, pero notorias, cuando se comparan las puntas del período. La distribución de recursos públicos está más focalizada en los deciles bajos en 1996, mientras que en 2022 adquieren importancia los sectores medios, por efecto de las transferencias y de la educación superior.

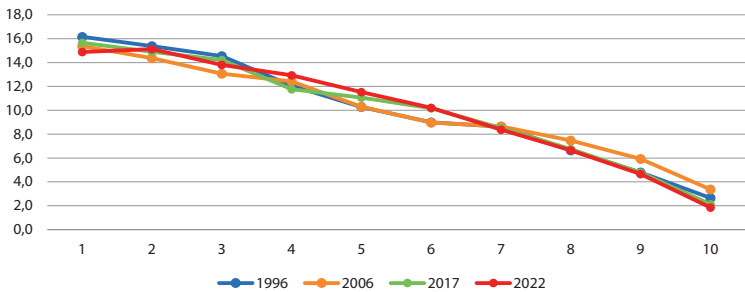
En conjunto, la información en los citados gráficos muestra que el aumento de la progresividad del gasto social como porcentaje del ingreso en el tiempo se debe por sobre todo a un efecto de escala. Es decir, cuando el nivel de gasto público aumenta en el tiempo, la razón gasto social a ingreso autónomo aumenta más en los deciles de menores ingresos.

Gráfico 1. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO SOCIAL, COMO % DEL INGRESO MONETARIO DEL DECIL



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de encuestas Casen, años respectivos.

Gráfico 2. FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL, DISTRIBUCIÓN % DEL TOTAL ENTRE DECILES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de encuestas Casen, años respectivos.

2.3 Comparabilidad de ingresos monetarios y recursos provistos por la política pública

El análisis previo supone que los ingresos monetarios son comparables con el valor de los servicios sociales que provee la política pública, y por tanto pueden sumarse en el ingreso ampliado.

El punto crítico aquí es la metodología usada para valorar los servicios sociales en educación y salud. Hay diversos motivos para dudar de la eficiencia de los sistemas públicos para producir bienes y servicios, vinculados a los esquemas de incentivos y de rendición de cuentas que allí operan. No obstante, hay también razones para dudar de la eficiencia en la provisión de mercado de estos servicios o de su provisión pública a través de mecanismos de cuasi mercados. En estos casos se trata de fallas

de mercado relacionadas con la presencia de externalidades y de asimetrías de información entre oferentes y usuarios (Castelar y Ross Schneider 2015; Barr 2020; Blank 2000). Cuán apropiada resulta la metodología usada para valorar los recursos que se entregan a la población, depende de las características de la provisión pública en cada país.

De hecho, la experiencia internacional muestra que en ambos modelos hay quienes lo hacen bien y quienes lo hacen mal. Según PISA, los Países Bajos tiene un buen estándar educativo —similar a Francia—, con dos sistemas distintos: uno mayoritariamente privado y el segundo con predominio público. En salud, en los Países Bajos el total de los hospitales son privados, mientras que en Canadá son casi todos estatales.¹⁴ No obstante, ambos países exhiben muy buenos resultados de salud.

El Estado en Chile financia la educación de más del 90% de los estudiantes del ciclo escolar, de los cuales una mayoría (60%) asiste a establecimientos de administración privada subvencionada. Las condiciones de financiamiento para esos establecimientos son relativamente similares que para aquellos de propiedad pública, sean municipales o sean los nuevos servicios locales de educación.¹⁵ Por otra parte, el 73,5% de los estudiantes en gratuidad en la educación superior asistía a instituciones privadas en 2022.

En tal sentido, la provisión de educación financiada por el Estado en Chile estaría en buena medida exenta de la crítica que se realiza a la producción pública, a la vez que la larga data que tiene la educación subvencionada en el país hace razonable suponer que se han desarrollado mecanismos de rendición de cuentas desde los establecimientos hacia las familias y el Estado.

No obstante, puede haber un costo significativo de eficiencia en el sector debido al efecto del exceso de regulaciones a que están afectos los establecimientos educacionales financiados por el Estado, sean o no de propiedad pública. La normativa que los regula constaba de alrededor de 2.300 obligaciones en 2018, provenientes de una variedad de cuerpos legales, decretos, reglamentos y circulares. Adicionalmente, los sostenedores, directores y demás actores del sistema, interactúan coti-

¹⁴ Agradezco a Sylvia Eyzaguirre esta comparación. Disponible en: <https://data-explorer.oecd.org> [3 de marzo 2025].

¹⁵ No obstante, los municipios incurren en significativos volúmenes de deuda a causa de la gestión de los establecimientos educativos, que son financiados a través de recursos que transfiere el Mineduc.

dianamente con un conjunto no articulado de instituciones del Estado, que les requieren de planes, manuales y relacionados, sobreburocratizando la gestión educacional (Ministerio de Educación 2018).

La situación es tanto o más compleja en el sector de salud, donde el grueso del financiamiento público destinado a financiar prestaciones se asigna a establecimientos estatales, sobre los cuales hay dudas significativas en cuanto a su eficiencia y calidad de gestión.¹⁶

El financiamiento para los establecimientos públicos de atención primaria y hospitalaria creció 4,1 veces entre 1996 y 2022, pero hay evidencia empírica respecto de que los indicadores de producción sanitaria aumentaron bastante menos que los recursos recibidos.

El estudio de Lenz y Páez (2023) muestra que la producción de prestaciones de salud aumentó en 67% en la década de 2010, mientras que la dotación médica creció en 94%; el gasto total en remuneraciones, en 102%, y el gasto en bienes y servicios, en 121%. Asimismo, un informe de la Comisión Nacional de Productividad reporta que se utilizaba solo el 53% de la capacidad instalada de quirófanos en el sistema público (CNP 2020). Por su parte, en el estudio de Epidemiología y Gestión (2020) se cuantifican rendimientos muy por bajo de la norma para los médicos de especialidad.¹⁷ Más recientemente, Inostroza y Sánchez (2024) argumentan que los problemas de eficiencia de los hospitales públicos son conocidos desde 1994, cuando se presentó el denominado Informe Caldera por parte del Ministerio de Salud, sin que haya mejoras sustantivas a la fecha. De este modo, los resultados que se reportan en salud y educación deben entenderse como cotas superiores, puesto que hay razones suficientes para dudar que el gasto incurrido se convierta en prestaciones de igual valor para los usuarios.

Los problemas de eficiencia reportados no deben opacar los logros que a nivel internacional muestra el país en cuanto a cobertura, acceso, años de escolaridad, esperanza de vida, baja mortalidad infantil, vacunaciones y muchos otros indicadores. En buena parte, ellos son fruto de la provisión pública de educación y salud en prácticamente todo el territorio, desde hace ya décadas.

¹⁶ La excepción es la modalidad de libre elección de Fonasa (MLE), que representó un 7,5% del gasto en atención primaria y hospitalaria en los recintos públicos en 2022 (Dirección de Presupuesto 2022).

¹⁷ Ver también las propuestas de reforma al sistema público de prestadores en Centro de Estudios Públicos y Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile (2017) y Vergara et al. (2022).

3. Brechas en educación, salud, vivienda y seguridad social

Esta sección evalúa la brecha que hay entre estratos socioeconómicos en el financiamiento de educación, salud, vivienda y seguridad social (pensiones). Los estratos socioeconómicos se miden a través de quintiles de ingreso per cápita de hogares, y en el caso de las pensiones, por quintiles de años de escolaridad de la población mayor de 65 años, para evitar la endogeneidad que existe entre pensiones e ingresos.¹⁸

3.1 Antecedentes

El financiamiento de los servicios sociales de educación y salud que reciben los hogares puede realizarse con gasto público y privado. El primero corresponde al financiamiento público que se incurre en la provisión de estos servicios, independientemente de que su producción esté a cargo de prestadores públicos o privados. Corresponde a los recursos valorizados de educación y salud que se adicionan al ingreso ampliado, en la sección previa. Por su parte, el financiamiento privado corresponde al gasto que realizan los hogares para acceder a recursos de educación y salud, en los ítems que se describen más adelante.

La información que permite cuantificar el acceso con financiamiento público proviene de las bases de datos de la Encuesta Casen, mientras que el gasto privado es reportado en las bases de datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF).

Su puesta en conjunto se realiza a través de una unidad común de medición, que son quintiles de ingreso per cápita del hogar. La Casen y la EPF tienen representatividad muestral para los hogares de la población, lo que hace posible este procedimiento. Eso sí, la EPF no tiene cobertura nacional, sino que la ha ido ampliando desde el Gran Santiago en 1996 hasta el conjunto de las capitales regionales y comunas aledañas hacia 2022. El análisis comparado se realiza por tanto para las áreas geográficas comunes a ambas encuestas, en los años respectivos. No obstante, es posible extraer conclusiones de la serie de tiempo resultante, como se muestra en este artículo.

¹⁸ Los ingresos se determinan parcialmente por el monto de las pensiones, de modo que los quintiles de ingreso no constituyen un referente apropiado para evaluar la brecha socioeconómica entre las pensiones.

En conocimiento del autor, este análisis de brechas es inédito en el país. A nivel internacional hay referentes en la información que provee la OECD sobre el gasto en servicios sociales con financiamiento público y privado, si bien se orienta a la comparación del gasto total entre países y no desagrega entre estratos socioeconómicos.

La vivienda recibe un tratamiento distinto, puesto que se valoran los servicios de vivienda que proveen actualmente las propiedades, valorizados según criterios de mercado, sea a través del alquiler imputado o del arriendo que se paga, como se especifica más adelante. La fuente de financiamiento puede ser pública o privada, de acuerdo a si la adquisición de la vivienda se realizó a través de programas de vivienda social.

La información requerida para la evaluación de la brecha en vivienda proviene en lo fundamental de la Encuesta Casen. Este también es el caso en la evaluación de la brecha en pensiones, cuyo financiamiento puede ser público (pensión solidaria) o privado (pensión contributiva). Por tanto, estos análisis tienen cobertura nacional para todos los años considerados.

3.2 Educación

El análisis de brechas siguiente considera el gasto total en educación, esto es, la suma de los componentes público y privado. El primero corresponde a los recursos destinados a financiar los establecimientos subvencionados y aquellos que reciben aportes directos del Estado,¹⁹ la gratuidad y las becas de educación superior, la alimentación provista por el Programa de Educación Escolar (PAE), y otras partidas menores. El gasto privado refiere a los servicios que se adquieren a través de los pagos de matrícula y aranceles en salas cunas, jardines infantiles, colegios de enseñanza básica y media, e instituciones de educación superior. También incluye los pagos por financiamiento compartido en la educación subvencionada, las clases particulares y los preuniversitarios.

El área de educación tiene la particularidad de que la población en edad educacional fluctúa fuertemente entre quintiles de ingresos. Esto ocurre por razones demográficas y porque la clasificación de hogares por el nivel de ingreso per cápita crea correlación negativa entre el quintil y el número de integrantes del hogar. De esta manera, el 67% de los

¹⁹ Junji, Integra y administración delegada.

hogares del primer quintil en 2022 tenía al menos un estudiante, mientras que ello ocurría en solo el 34% de los hogares en el quintil quinto; en 1996, los respectivos porcentajes eran 75% y 51%.

Como interesa conocer la brecha de financiamiento entre la población en edad estudiantil, se opta por presentar los resultados en términos del gasto total por quintil, dividido por el número de hogares que tienen miembros entre 3 y 26 años de edad.²⁰ Este tramo de edades da cuenta del 95,5% de quienes asisten a establecimientos educativos, como promedio del período.

El Cuadro 5 presenta los resultados en términos del gasto promedio por hogar y su composición porcentual entre los componentes público y privado. El promedio incluye los hogares con gasto igual a cero, es decir, hogares con población en edad educacional, pero donde ninguno de ellos está estudiando.

Los datos muestran con claridad la pendiente socioeconómica que presenta el gasto en educación para cada año. Este resultado no sorprende, pero dista del ideario de igualación de oportunidades en educación, compartido con fuerza por todos los gobiernos del período.

La composición pública y privada del financiamiento educacional varía significativamente entre los quintiles. El gasto por hogar es financiado en alrededor del 84% con recursos públicos en el primer quintil y del 10% en el quintil quinto, en promedio en el período. Este resultado tampoco es sorpresivo, dada la segmentación socioeconómica que caracteriza el acceso a la educación en el país.

Menos esperado es el fuerte descenso que presenta la brecha socioeconómica en el gasto en educación en estos años. Esta se mide a través del ratio entre el quintil quinto y primero de ingreso de los hogares (Q5/Q1), y presenta un muy significativo descenso desde 4,6 en 1996 a 1,6 veces en 2022 (Gráfico 3).

La caída de la brecha es producto del mayor crecimiento que exhibe el financiamiento público: como porcentaje del gasto total, se duplica desde 30,4% en 1996 a 63,1% en 2022. Este resultado sorprende por su magnitud y porque no ha sido reportado por análisis previos de la temática. También sorprende la caída que presenta el gasto total en 2022 respecto de 2017. Esto se explica por una fuerte reducción en el compo-

²⁰ Esto es afín a la medida de cobertura bruta.

nente privado, asociada a la expansión de la gratuidad en la educación superior, que sustituye el gasto privado, y también por la reducción del financiamiento compartido en la enseñanza particular subvencionada. La caída en el gasto privado no es compensada por un mayor gasto público, lo que podría explicarse porque la gratuidad opera con niveles más bajo de aranceles en relación al pago privado.

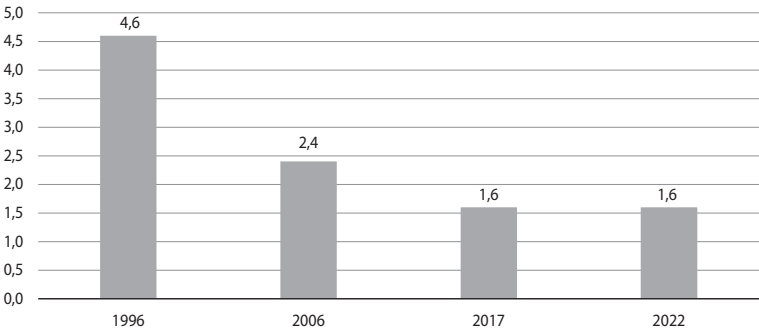
El incremento en el gasto durante el período es menor al reportado por habitante en la sección 1. Ello, porque los resultados en el Cuadro 5, y siguientes, corresponden a promedios por hogar, y los hogares han crecido a una tasa mucho mayor que la población: 93% versus 38%, acumulado entre 1996 y 2022 (encuestas Casen).

Cuadro 5. GASTO EN EDUCACIÓN, QUINTILES DE INGRESO. PROMEDIO HOGARES, M\$ MENSUALES, MONEDA 2022

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Total 1996	79,8	74,5	74,1	119,7	365,3	134,0
% público	81,3	66,5	54,8	22,8	3,5	30,4
Total 2006	145,9	137,7	146,1	190,6	345,0	184,1
% público	77,9	64,3	51,0	31,4	10,2	42,2
Total 2017	385,4	328,8	307,6	344,6	616,3	380,2
% público	83,5	73,8	63,1	39,8	12,9	56,0
Total 2022	320,1	271,8	246,1	292,3	527,8	324,9
% público	91,0	83,1	70,9	44,6	14,6	63,1

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de las encuestas Casen y de Presupuestos Familiares.

Gráfico 3. BRECHA EN GASTO DE EDUCACIÓN: RATIO Q5/Q1



Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 5.

Las estadísticas de gasto pueden desagregarse en términos de la enseñanza preescolar, el nivel escolar —que consta de enseñanza básica y media— y el nivel superior. El Cuadro A1 (en Anexo) presenta las principales estadísticas por niveles de enseñanza.

El número de estudiantes en educación escolar se mantuvo relativamente constante en el período 1996 a 2022 puesto que, si bien ha aumentado su cobertura como porcentaje de la población en edad escolar, esta última ha caído por la baja en la tasa de natalidad.²¹ En educación preescolar, el número de estudiantes creció en 49%, pero su cobertura sigue siendo baja debido a la falta de financiamiento para asegurar la universalidad en los niveles medios (mayor y menor). Por su parte, la matrícula en educación superior creció en 301%, porque su nivel inicial era muy bajo, debido al fuerte aumento de la ayuda financiera a través de créditos y gratuidad en los últimos 15 años.

El porcentaje del componente público en el gasto es más elevado en el nivel escolar, puesto que su cobertura es prácticamente universal y más del 90% de la matrícula asiste a establecimientos subvencionados. En cambio, el financiamiento público a los estudiantes de educación superior fue prácticamente nulo hasta mediados de los 2000, con la excepción del crédito solidario, y solo tomó fuerza cuando se masificó la política de becas a partir del año 2006 y, posteriormente, con la introducción de la gratuidad en 2016.

Consecuente con lo anterior, la brecha socioeconómica del gasto en educación superior ha sido más alta que en los demás niveles, si bien ha decrecido muy significativamente en el período, desde 145,0 a 3,2. En el nivel escolar, el descenso fue de 3,2 a 1,2 (Cuadro A1, en Anexo).

Como se ha señalado, el análisis considera a la población que es cubierta por la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), que es la residente en el Gran Santiago en 1996 y en el conjunto de las capitales regionales desde 2006. Podría ocurrir que el cambio entre 1996 y 2006 esté determinado, en algún grado, por la diferencia en la cobertura geográfica entre esos años. Sin embargo, este no es el caso. A tal efecto se calcularon los resultados para el Gran Santiago en todo el período y no se constatan diferencias de importancia respecto de los aquí pre-

²¹ La población entre 0 y 14 años disminuyó en un 7,4% en la población censada entre 2017 y 2024.

sentados, lo que valida la comparación entre 1996 y el resto del período (Gráfico A3, en Anexo).²²

3.3 Salud

Como se ha señalado, el componente público del gasto en salud que se destina a los hogares se mide en términos del costo de la operación de los establecimientos de propiedad pública, que ofrecen prestaciones de atención primaria y hospitalaria. También se incluye el gasto público de la modalidad de libre atención de Fonasa, si bien es un componente más bien marginal en el presupuesto público. En el gasto privado en salud se contabilizan los pagos y copagos en clínicas y consultas privadas, procedimientos médicos, exámenes e imágenes, medicamentos y productos médicos, así como los copagos en atención de libre atención de los usuarios de Fonasa.

En el gasto privado también se considera el pago de cotizaciones a las Isapre (obligatoria y adicional).²³ Por su parte, la cotización a Fonasa se considera financiamiento público porque, al igual que un impuesto, va a un fondo común sin que exista correspondencia entre el pago y los beneficios obtenidos.²⁴ En la evaluación de brechas se contabiliza como parte del financiamiento del gasto que realiza Fonasa en la producción de atenciones de salud.

En el análisis de la salud se considera el total de los hogares, puesto que no hay diferencias de importancia entre los quintiles en cuanto al porcentaje de hogares con gasto en salud. Por ello, las cifras en el Cuadro 6 no son comparables con las reportadas en el Cuadro 5.

Al igual que en la educación, se constata en el gasto en salud una notoria gradiente socioeconómica. En salud, eso sí, hay una mayor brecha socioeconómica en el gasto privado en relación a la educación, por efecto de un muy alto gasto de los hogares del quintil de mayores ingresos. Ello se relaciona con los seguros privados de salud, puesto

²² Nótese que los datos refieren a financiamiento promedio por hogar por quintiles y total, lo que permite la comparación a pesar de la diferencia existente en el nivel de recursos entre el Gran Santiago y el conjunto de las capitales regionales.

²³ Este procedimiento se realiza en la base de datos de la Encuesta Casen, puesto que no es informada en la EPF.

²⁴ Es práctica internacional, por ejemplo en la OECD, considerar como gasto público las cotizaciones a la seguridad social de salud y pensiones, en los sistemas administrados por el Estado.

que el pago de cotizaciones a las Isapres representa un 42,5% del gasto privado en este quintil, cifra promedio para el período. El aseguramiento privado, unido a sistemas de pago asociados a prestaciones, puede inducir niveles elevados de gasto, debido al financiamiento de médicos y profesionales reputados, al uso de tecnología de punta para exámenes y procedimientos, a hospitalizaciones en piezas privadas, por mencionar algunos aspectos.

El componente público en salud creció a tasas más altas que el privado, de modo que su participación en el gasto en salud se duplicó entre 1996 y 2022, desde 20% a 40%. El impacto del mayor gasto público se concentra en los quintiles más bajos, posibilitando incrementos muy significativos a lo largo del período. De este modo, el total de gasto en el quintil primero se incrementó 4 veces y en el segundo quintil, 3,6 veces en estos años.

Cuadro 6. GASTO EN SALUD, QUINTILES DE INGRESO. PROMEDIO HOGARES, M\$ MENSUALES, MONEDA 2022

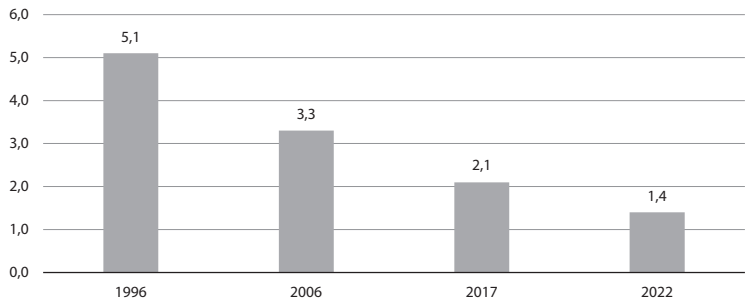
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Total 1996	66,7	72,1	100,4	157,3	341,5	147,5
% público	72	45	29	16	3	20
Total 2006	99,2	108,6	123,1	162,3	324,5	163,5
% público	79	64	48	26	7	33
Total 2017	215,3	210,9	224,6	255,6	453,2	271,9
% público	78	69	58	30	6	40
Total 2022	265,4	257,7	236,0	247,9	369,1	297,7
% público	77	66	51	30	6	43

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de encuestas Casen y de Presupuestos Familiares.

El indicador síntesis de brecha, Q5/Q1, presenta una fuerte caída durante el período, desde un ratio de 5,1 en 1996 a 1,6 en 2022 (Gráfico 4). El resultado se debe al incremento en el gasto público de salud. Sin embargo, este no fue acompañado de aumentos proporcionales en las prestaciones de salud, como lo señala la evidencia revisada en la sección 2.3. Se podría argumentar que parte del gasto financió mejoras en la calidad de las prestaciones realizadas, pero ello no es refrendado por las percepciones de los usuarios. Entre 2007 y 2019, no hubo mejoras en la satisfacción del sistema público de salud según sus usuarios, de acuerdo

a la encuesta que administra la Superintendencia de Salud (Superintendencia de Salud 2022). Al igual que en educación, los resultados que se presentan no están influenciados por los cambios en la cobertura geográfica de las encuestas realizadas para estos años, como se muestra en la comparación con los resultados para el Gran Santiago en el período (Gráfico A4, en Anexo).

Gráfico 4. BRECHA EN GASTO DE SALUD: RATIO Q5/Q1



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuadro 6.

3.4 Vivienda

La evaluación de las brechas en vivienda se realiza en términos del valor mensual de los servicios que provee a sus residentes, valorados a través del alquiler imputado o del monto pagado de arriendo, si el acceso a vivienda es a través de esta modalidad.²⁵

Los servicios de vivienda pueden tener financiamiento público o privado. Para las viviendas propias, estén pagadas o pagándose, se asume que el financiamiento es completamente público si la vivienda fue financiada por programas sin deudas, dirigidos a grupos vulnerables, o es un 30% público si fue adquirida a través de programas orientados a grupos medios y emergentes (ver sección 2.1). En el caso de las viviendas cedidas o arrendadas, la fuente del financiamiento es privada.

El procedimiento descrito difiere del utilizado para evaluar las brechas en educación y salud, basado en el gasto incurrido en el mismo año en que se provee el servicio. En cambio, la vivienda se evalúa a

²⁵ A diferencia del arriendo, el valor del dividendo depende del tipo y plazo de pago del crédito, por lo que no constituye una buena medida de los servicios mensuales asociados a la vivienda propia que se está pagando.

través de la renta anualizada de construcciones que se financiaron con gasto público o privado en años previos. Esto, en la medida en que la vivienda es un bien de capital que genera un flujo de servicios en el tiempo, mientras que las prestaciones de educación y salud corresponden a flujos que se producen y se utilizan en el mismo año.

Los resultados que se presentan en el Cuadro 7 corresponden a hogares y tienen como marco el citado incremento de 93% en el número de viviendas entre 1996 y 2022. Por regla general, el número de vivienda coincide con el número de hogares, puesto que en el 98% de los casos en una vivienda reside un solo hogar, de acuerdo a los datos de las respectivas encuestas Casen.

Las cifras que se presentan en el Cuadro 7 corresponden a valores promedios para el conjunto de hogares en cada año, de modo que son informativas del valor medio de los servicios de vivienda. El resultado principal, en relación a este artículo, es la baja incidencia que ha tenido el financiamiento público en la tenencia de vivienda, en contraste con los casos previos. En efecto, el componente público contribuye entre un 10% a un 15% del valor corriente de los servicios de vivienda, a nivel del conjunto de los hogares. Para los dos quintiles más bajos, la contribución pública es cercana a un 20%, en promedio del período, mientras que en educación era alrededor de 78% y en salud, 66%.

Esto resulta de la estructura de propiedad de las viviendas. El porcentaje de hogares de los dos primeros quintiles cuya vivienda se financió con subsidios, fue del orden de 27% en 1996 y de 33% en 2022 (Cuadro A2, en Anexo).

La brecha socioeconómica ha caído a la mitad en el período, desde un ratio Q5/Q1 de 3,8 a 1,9, entre 1996 y 2022. La baja más importante ocurre entre 1996 y 2006, años para los cuales el porcentaje de viviendas que se adquirieron con subsidios públicos aumenta de 20% a 27% del total (Gráfico 5).

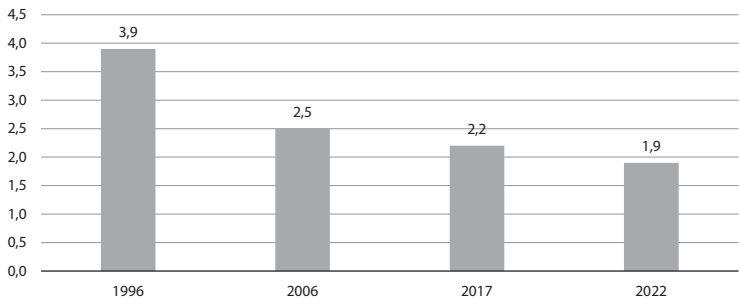
Es importante notar que la evaluación se hace a nivel del total de viviendas informadas en cada Encuesta Casen y por ello es un cálculo del *stock* de viviendas que se han acumulado hasta la fecha. Para que las viviendas subsidiadas de este *stock* hayan aumentado del 20% al 27% del total, tiene que haber ocurrido que en esa década se adquirió un mucho mayor porcentaje de viviendas con subsidios que en años previos.

Cuadro 7. VALOR DE SERVICIOS DE VIVIENDA, QUINTILES DE INGRESOS, PROMEDIO DE TODOS LOS HOGARES. M\$ 2022 MENSUAL

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Total 1996	84,1	111,1	135,1	176,7	324,7	146,8
% público	14,8	14,4	12,3	10,0	3,3	10,0
Total 2006	103,7	120,2	139,3	168,4	259,4	158,2
% público	20,9	19,5	17,9	15,2	7,0	14,3
Total 2017	215,0	236,7	264,8	300,4	480,5	299,5
% público	23,4	21,3	18,2	14,6	5,8	14,7
Total 2022	274,9	288,4	311,7	354,8	525,7	350,7
% público	26,2	23,9	20,2	13,8	4,4	15,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuestas Casen, años respectivos.

Gráfico 5. BRECHA EN VALOR MENSUAL DE SERVICIOS DE VIVIENDA: RATIO Q5/Q1



Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 7.

3.5 Seguridad social. Pensiones de vejez

La brecha en seguridad social se cuantifica a través de las pensiones de vejez, incluidas las de vejez anticipada y viudez. Se consideran las pensiones que se reciben del sistema de capitalización individual, del antiguo sistema de reparto y del pilar solidario. Para fines de este artículo, las dos primeras modalidades se agrupan en la categoría de pensiones contributivas, puesto que los montos percibidos son una contraparte a las cotizaciones que se pagaron durante el ciclo laboral.²⁶ En cambio, las pensiones recibidas del pilar solidario corresponden a trans-

²⁶ La relación entre cotización y monto de la pensión puede no ser proporcional en el sistema de reparto.

ferencias que realiza el Estado, desprovistas de una lógica contributiva, y financiadas con impuestos generales.

La información base proviene de la Encuesta Casen y es ajustada por la información de registros administrativos sobre los volúmenes totales de gasto para cada tipo de pensión: vejez y (viudez) del sistema de reparto; vejez y (viudez) del sistema de capitalización individual; y las correspondientes pensiones del pilar solidario: la pensión asistencial, la pensión básica solidaria, el aporte previsional solidario y la pensión garantizada universal.²⁷

El ajuste es lineal en tanto se multiplican los respectivos vectores de ingresos en la Encuesta Casen por los correspondientes ratios entre el total poblacional reportado en los registros administrativos y el total declarado en la Casen, expandido a escala poblacional. El procedimiento corrige por subreporte de información o errores en la identificación del tipo de la pensión que reporta el informante del hogar que responde la encuesta.²⁸

El Cuadro 8 presenta el resultado principal, que es el monto promedio de la pensión *total* recibida y la composición porcentual de sus fuentes, contributiva y solidaria, para quintiles de escolaridad de la población mayor de 65 años.²⁹ Los promedios incluyen a las personas de este rango etario que no reciben una pensión, y resultan del monto recibido por los perceptores y del porcentaje de personas que la reciben. La información desagregada para estos dos componentes se presenta en el anexo (cuadros A3 y A4 en Anexo).

El resultado más importante es que el monto de la pensión total que reciben en promedio los mayores de 65 años más que se duplicó en términos reales en el período. Los aumentos se concentraron en los quin-

²⁷ La pensión asistencial era un subsidio no integrado al sistema de pensiones. No es parte del pilar solidario, pero comparte características principales, como ser una transferencia para los adultos mayores financiada con impuestos generales.

²⁸ El ajuste se usa en el análisis de las brechas y no en el ingreso ampliado. En el primer caso, es posible ajustar todas las variables en que se basa el análisis distributivo. En cambio, el ingreso ampliado tiene otros componentes, como los ingresos del trabajo y del capital, donde la práctica es no corregir por falta de información suficiente, con la excepción de Larrañaga, Grau y Echeopar (2022).

²⁹ Como se ha señalado, ello para evitar la endogeneidad de ingresos y pensiones. El procedimiento seguido es que se quintiliza la población mayor de 65, en términos de los años de escolaridad obtenidos. Esto se hace para cada año del análisis, puesto que los límites máximos y mínimos de cada quintil se modifican en el tiempo, a medida que se eleva el promedio de años de escolaridad de esta población.

tiles 1 a 4, y la principal mejora tuvo lugar entre 2017 y 2022. El motor de estos desarrollos fue la expansión del pilar solidario, cuya contribución a la pensión total aumentó de un 6% a 45% en el período.

El pilar solidario se expandió significativamente por medio de la reforma que introdujo las pensiones solidarias en reemplazo de la pensión asistencial en 2008, y la reforma en 2022, que sustituyó a las pensiones solidarias por la pensión garantizada universal.

La cobertura del pilar solidario creció en consonancia con la mayor oferta institucional. De este modo, un 11% de los mayores de 65 años accedía a la Pensión Asistencial (Pasis) en 1996 y un 15%, en 2006; el 43% recibía una Pensión Básica Solidaria (PBS) o el Aporte Previsional Solidario (APS) en 2017; y un 70% accedía a la Pensión Garantizada Universal (PGU) en 2022, y un 5% retenía la APS.³⁰ En este último año, alrededor del 80% de los mayores de 65 pertenecientes a los tres quintiles inferiores accedía a una PGU.

En cambio, la cobertura del componente contributivo es relativamente similar entre las puntas del período, en el entorno del 55%. Ello resulta del balance entre el incremento de los pensionados del sistema de capitalización y el descenso, por mortalidad de las cohortes más antiguas, en el número de pensionados del sistema de reparto.

El monto promedio de la pensión del pilar solidario creció casi 15 veces en términos reales en estos años. En cambio, la pensión contributiva creció solo un 20%, resultado que se explica en grado importante porque estas pensiones tienden a permanecer constantes en términos reales durante el ciclo de vida de quienes la reciben.

La brecha socioeconómica (Q5/Q1) en el monto de la pensión recibida del conjunto de la población mayor de 65 años se mantuvo en el entorno de 2,3 en las tres primeras mediciones, y en 2022 cayó a 1,4, por efecto de la PGU (Gráfico 6). Ello, considerando a toda la población mayor de 65. Si se considera solo a quienes perciben una pensión en ese tramo etario, la brecha Q5/Q1 disminuye de 3,1 a 1,8.

En suma, la expansión del pilar solidario redujo significativamente las brechas en la cobertura y en el monto de las pensiones entre estratos socioeconómicos, aportando a una mayor igualdad en la seguridad social. La ganancia en igualdad es un atributo del período más reciente y, muy en particular, de la puesta en marcha de la PGU.

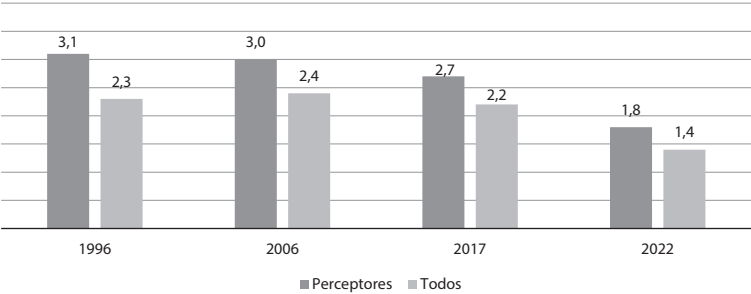
³⁰ El APS se mantuvo en el caso de que el pago asociado fuera mayor que el monto de la PGU.

Cuadro 8. PENSIÓN TOTAL Y SU COMPOSICIÓN, QUINTILES DE ESCOLARIDAD, PROMEDIO DE TODA LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS (M\$ 2022)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Total 1996	113,5	114,2	128,8	147,7	254,2	147,5
% social	17	12	5	2	1	6
% contributiva	83	88	95	98	99	94
Total 2006	150,2	164,5	179,9	199,5	351,3	204,9
% social	11	7	5	2	1	4
% contributiva	89	93	95	98	99	96
Total 2017	188,4	196,4	193,4	225,2	407,8	229,0
% social	36	29	25	15	2	20
% contributiva	64	71	75	85	98	80
Total 2022	314,5	319,0	320,5	320,9	437,4	346,3
% social	52	51	49	42	27	45
% contributiva	48	49	51	58	73	55

Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuestas Casen y a información de registros administrativos.

Gráfico 6. BRECHA EN PENSIÓN TOTAL RECIBIDA, MAYORES DE 65 AÑOS. RATIO Q5/Q1



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuadro 8 y de Cuadro A5, en Anexo.

4. Conclusiones

El significativo incremento del gasto público social durante las últimas décadas redujo la desigualdad de los recursos económicos con que cuentan los hogares en Chile. El aporte conjunto de transferencias y servicios sociales habría reducido la desigualdad del ingreso autónomo en 5,4 puntos porcentuales de Gini en 1996, y en 10,9 puntos en 2022, como cotas superiores de las estimaciones.

También se redujo la brecha entre estratos socioeconómicos del financiamiento (público más privado) en los servicios de educación, salud y vivienda que reciben los hogares, así como en el pago de pensiones. En educación y salud, la brecha en 2022 cayó a un tercio del nivel en 1996; en pensiones y vivienda, a algo menos de la mitad del valor inicial. El componente público del gasto fue responsable de estas ganancias en equidad.

Una calificación importante a este respecto es la distinción entre gasto, recursos y resultados finales (*outcomes*). Los resultados distributivos que documenta este artículo se originan en aumentos de gasto público, cuya conversión en recursos es inmediata en el caso de las transferencias monetarias y sujeta a consideraciones en educación y salud. Hay evidencia que levanta dudas razonables sobre la conversión del gasto en recursos en estos servicios, en particular en la salud pública (consultas, cirugías, exámenes y otros). En tal sentido, los resultados distributivos obtenidos corresponden a cotas superiores de la estimación.

Por otra parte, el artículo no evalúa resultados finales, como niveles de aprendizaje o años de vida. Estos resultados tienen multiplicidad de determinantes y son diferidos en el tiempo, por lo que el análisis requerido para examinar la relación entre gasto y resultados finales está fuera de los alcances de esta investigación.

A futuro, no es posible seguir incrementando en volúmenes significativos el gasto social. La expansión del gasto fue financiada parcialmente con deuda pública a partir de 2010. Esta fuente de financiamiento se agotó porque el *stock* de deuda se encuentra cercano al máximo sostenible, y porque las tasas de crecimiento económico que se proyectan a futuro son bajas y, con ello, posibles incrementos en la recaudación tributaria. La necesidad de retomar el crecimiento de la economía torna poco oportuno para los próximos años recurrir a opciones que reducen la rentabilidad de las inversiones, como imponer mayores impuestos al capital.

Futuras ganancias redistributivas provenientes de los servicios sociales deben originarse en mejoras en la productividad del gasto en educación y salud, esto es, atendiendo a los problemas de gestión en el sistema público de salud y a las razones que explican la falta de progreso en el aprendizaje educacional, o bien, redirigiendo gasto social a transferencias monetarias, donde la conversión de gasto a recursos es fluida.

Por último, la reducción de la brecha en el *gasto* entre estratos socioeconómicos modifica los términos de largos debates no resueltos en salud y pensiones.

En la salud, el conflicto ha girado sobre la permanencia del sistema dual de seguro o su fusión en un fondo común, paralizando reformas necesarias en los seguros privados de salud, caracterizados por múltiples fallas de mercado, y en el sistema de proveedores públicos de salud. El citado conflicto pierde importancia en la medida en que la expansión de gasto público financiada con impuestos generales ha acercado los niveles de financiamiento entre la salud pública y la privada.

La PGU ha incrementado de modo muy significativo el nivel de las pensiones de los estratos medios y bajos. Ello reduce el conflicto entre el destino de las cotizaciones —si derivarlo a cuentas individuales o colectivas—, pero genera incentivos políticos para incrementar la PGU a futuro, en niveles no sostenibles en el marco del envejecimiento acelerado de la población que caracteriza actualmente al país.

Bibliografía

- Arellano, J.P. 2012. *Veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009*. Santiago: Cieplan.
- Barr, N. 2020. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Blank, R. 2000. When Can Public Policy Makers Rely on Private Markets? The Effective Provision of Social Services. *The Economic Journal* 110 (462), C34-C49.
- Bravo, D., Contreras, D. y Millán, I. 2001. The Distributional Impact of Social Expenditure: Chile 1990-98 (25-72). En World Bank, Chile: Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy. Report 22037-CH, World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/10986/15469/1/multi0page.pdf> [16 de abril 2025].
- Candia, B. y Engel, E. 2018. Taxes, Transfers and Income Distribution in Chile: Incorporation Undistributed Profits. Working Paper Series, Commitment to Equity (CEQ).
- Castelar, A. y Ross Schneider, B. 2015. Markets and Hierarchies in Social Services: Incentives, Institutions and Politics. Disponible en: <https://polisci.mit.edu/files/ps/imce/faculty/documents/CastelarandSchneider.pdf> [16 de abril 2025].
- Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. Subsidios totales pagados por programa 1990-2023. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. Disponible en: https://centrodeestudios.minvu.gob.cl/?sfid=1119&_sft_categoria_repositorio=estadisticas [21 de abril 2025].
- Centro de Estudios Públicos y Escuela de Salud Pública Universidad de Chile 2017. Propuesta de modernización y fortalecimiento de los prestadores estatales de servicios de salud. CEP, Universidad de Chile. Disponible en: <https://uchile.cl/dam/jcr:c777c3f0-aa4c-4a19-aad9-52c4288d0d0e/propuesta-de-modernizacion-y-fortalecimiento-de-los-prestadores-estatales-de-servicios-de-salud.pdf> [16 de abril 2025].

- CNP 2020. Uso eficiente de quirófanos electivos y gestión de listas de espera quirúrgica no GES. Comisión Nacional de Productividad. Disponible en: <https://www.cnep.cl/wp-content/uploads/2020/04/Uso-Eficiente-de-Quirofanos-Electivos.pdf> [16 de abril 2025].
- Dirección de Presupuestos 2022. Informe de Ejecución Presupuestaria. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-25910-34905.html> [23 de abril 2025].
- Dirección de Presupuestos 2024. Informe de Finanzas Públicas. Tercer Trimestre. Disponible en [/https://www.dipres.gob.cl/598/articles-346716_Informe_PDF.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-346716_Informe_PDF.pdf) [16 de abril 2025].
- Epidemiología y Gestión 2020. Estudios de brechas de médicos y odontólogos generales y especialistas en el sector público de salud para el período 2020-2030. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/702827570/Informe-Estudio-Brechas-Medicos-y-Odontologos> [16 de abril 2025].
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Garfinkel, I., Rainwater, L. y Smeeding, T.M. 2006. A Re-Examination of Welfare States and Inequality in Rich Nations: How In-Kind Transfers and Indirect Taxes Change the Story. *Journal of Policy Analysis and Management* 25, 897-919.
- Grusky, D., Hall, P. y Markus, H.R. 2019. The Rise of Opportunity Markets: How Did It Happen and What We Can Do. *Daedalus* 148(3), 19-45.
- Higgins, S., Lustig, N., Ruble, W. y Smeeding, T. 2015. Comparing the Incidence of Taxes and Social Spending in Brazil and the United States. *Review of Income and Wealth* 62(S1), 22-46.
- Inostroza, M. y Sánchez, H. 2024. El desafío de la productividad hospitalaria en Chile y la atención de pacientes en el sistema público de salud de Chile. Informe del Instituto de Salud Pública UNAB. Disponible en: <https://www.euindisa.cl/website/index.php?categoria=18&idp=23&idh=0&idi=9&pagina=noticias&titulo=informe-de-politicas-de-salud-publica-unab> [16 de abril 2025].
- Larrañaga, O., Grau, N. y Echeopar, B. 2022. Una nueva medición de la desigualdad de ingresos en Chile. *Estudios Públicos* 167, 45-76.
- Larrañaga, O. y Rodríguez, M.E. 2015. Desigualdad de ingresos y pobreza en Chile 1990 a 2013 (251-294). En O. Larrañaga y D. Contreras (eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago: Uqbar.
- Lenz, R. y Páez, L. 2023. Evolución de la eficiencia y la productividad del sistema de salud público chileno entre 2010 y 2019. *Medwave* 23(6), e2682.
- Lugo, A.M., Lustig, N., Montalva, V. Tiwari, S. y Wang, Y. 2024. How Redistributive Is Fiscal Policy in China? New Evidence on the Distributional Impacts of Taxes and Spending. Policy Research Working Paper 10887, World Bank.
- Lustig, N. 2020. Measuring the Distributional Impact of Taxation and Public Spending: The Practice of Fiscal Incidence Analysis. Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance.
- Lustig, N., Pessino, C. y Scott, J. 2014. The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay. Introduction to Special Issue. *Public Finance Review* 42(3), 287-303.
- Marshall, T.H. 1998 [1950]. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Ministerio de Desarrollo Social 2017. Valorización del gasto social y escenarios de impacto distributivo. Subsidios monetarios, educación y salud. Observatorio Social. Disponible en: <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

- storage/docs/panorama-casen/Panorama_Casen_2015_Valorizacion_y_efecto_distributivo_del_gasto_social_educacion.pdf [16 de abril 2025].
- Ministerio de Educación 2018. Todos al Aula. Propuestas Comisión. Mineduc. Disponible en: <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/propuestas-todos-al-aula.pdf> [16 de abril 2025].
- Ministerio de Hacienda 2022. Diagnóstico distributivo del ingreso y patrimonio y análisis de la propuesta de reforma tributaria en materia de renta y riqueza. Nota Técnica. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Nota%20Tecnica%20-%20Diagnostico%20Distributivo%20de%20Ingreso%20y%20Patrimonio,%20y%20Anlisis%20de%20la%20Propuesta%20de%20Reforma%20Tributaria%20en%20Materia%20de%20Renta%20y%20Riqueza.pdf> [23 de abril 2025].
- OECD 2023. *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/7a7afb35-en>.
- OECD 2024. *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/c00cad36-en>.
- Superintendencia de Salud 2022. Estudio de satisfacción con Sistema de Salud en Chile 2019. Superintendencia de Salud. Disponible en: <https://www.superdesalud.gob.cl/biblioteca-digital/estudio-de-satisfaccion-con-sistema-de-salud-en-chile-2019/> [16 de abril 2025].
- Satz, D. 2010. *Why Some Things Should Not Be for Sale. The Moral Limits of Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Vergara, M. y otros 2022. Propuesta para la provisión pública de servicios de salud. Mesa de Gestores e Imaginación. Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile. Disponible en: <https://uchile.cl/dam/jcr:39dd1d93-33e5-4e79-914a-cd00fded7892/Libro%20Salud%20digital.pdf> [21 de abril 2025].
- Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books. *EP*

Autor

OSVALDO LARRAÑAGA es economista de la Universidad de Chile, PhD y MA en Economía por la Universidad de Pennsylvania, Estados Unidos. Actualmente es profesor asociado de la Escuela de Gobierno, Pontificia Universidad Católica de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7264-9159>. Dirección: Avda. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, CP 7820436, Chile. E-mail: osvaldo.larranaga@uc.cl.

Agradecimientos

El documento se benefició muy significativamente de los comentarios a una versión previa de este artículo de parte de Rafael Carranza, Loreto Cox, Sylvia Eyzaguirre, Andrea Repetto y Jorge Rodríguez. Asimismo, mis agradecimientos a Paulina Henoch, Rodrigo Herrera, Mariana Huepe, Ignacio Irrázaval y Claudia Robles. Agradezco también a los árbitros que revisaron el artículo, previo a su publicación. Cualquier error remanente es responsabilidad exclusiva del autor.

Financiamiento

Esta investigación no contó con financiamiento específico.

Conflicto de interés

El autor no declara conflictos de interés.

Anexo

Cuadro A1. ESTADÍSTICAS EDUCACIONES POR NIVELES DE ENSEÑANZA (*)

	Preescolar	Escolar	Superior	Total
Índice de número de estudiantes (1)				
1996	100	100	100	100
2006	117	108	170	116
2017	142	91	265	115
2022	149	99	301	125
Índice de gasto por hogar (2)				
1996	100	100	100	100
2006	167	113	191	129
2017	385	162	313	213
2022	280	144	217	164
% gasto público (3)				
1996	52,4	42,3	4,1	30,4
2006	59,6	66,0	3,7	42,2
2017	75,3	71,5	28,2	56,0
2022	70,4	72,2	40,7	63,1
Q5/Q1 (4)				
1996	2,1	3,1	145	4,6
2006	1,7	1,4	8,8	2,4
2017	1,4	1,2	2,4	1,6
2022	1,8	1,2	3,2	1,6

Nota: (*) (1) y (2) corresponden a índices con base 100; (1) presenta el indicador a nivel nacional para año.

Fuente: Elaboración propia en base a datos encuestas Casen y EPF, años respectivos.

Cuadro A2. DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS SEGÚN TENENCIA (%)

	1996	2006	2017	2022
Propia sin subsidio	47,1	41,1	33,6	31,0
Propia subsidiada	20,2	28,0	27,2	27,0
Arrendada	17,1	16,2	22,1	27,0
Cedida	15,6	14,7	17,1	15,0
Total	100,0	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de encuestas Casen, años respectivos.

Cuadro A3. PORCENTAJE DE MAYORES DE 65 AÑOS QUE RECIBEN UNA PENSIÓN DE VEJEZ, QUINTILES DE ESCOLARIDAD*

Pilar solidario	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
1996	30	21	10	6	3	15
2006	19	14	10	5	2	11
2017	62	53	46	32	9	43
2022	84	84	81	70	47	75
Pilar contributivo	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
1996	42	42	43	38	42	42
2006	49	52	53	52	58	52
2017	43	47	48	51	64	50
2022	50	52	53	52	49	51

Nota: (*) Incluye las pensiones de sobrevivencia, el montepío y la viudez. En 2017 y 2022 hay superposición de pensiones contributivas y solidarias entre sus receptores, pero no se dispone de suficiente información para reportar el porcentaje de personas en esa situación a nivel de quintiles.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuestas Casen, años respectivos.

Cuadro A4. MONTO PROMEDIO DE PENSIÓN RECIBIDA. PERCEPTORES MAYORES DE 65 AÑOS, QUINTILES DE ESCOLARIDAD (M\$ 2022)

Pilar solidario	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
1996	24,9	19,3	10,6	6,9	3,0	14,6
2006	20,5	16,0	11,7	7,4	3,3	12,8
2017	81,2	70,7	63,9	48,2	12,9	60,8
2022	211,5	216,2	219,0	215,2	200,4	213,7
Pilar contributivo	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
1996	123,6	144,1	197,2	276,3	460,1	216,2
2006	165,2	198,7	246,7	316,4	552,6	275,7
2017	145,8	176,5	195,1	275,7	600,1	240,9
2022	196,2	206,5	231,4	296,8	536,1	259,2

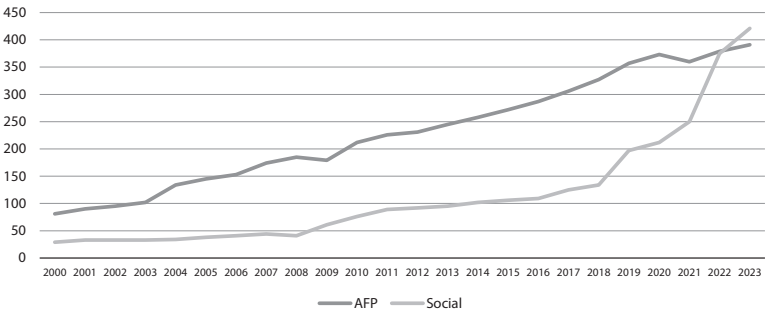
Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuestas Casen e información de registros administrativos.

Cuadro A5. PENSIÓN TOTAL Y SU COMPOSICIÓN, QUINTILES DE ESCOLARIDAD, PROMEDIO DE PERCEPTORES MAYORES DE 65 (M\$ 2022)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Total 1996	148,5	163,4	207,8	283,2	463,2	230,9
% social	17	12	5	2	1	6
% contributiva	83	88	95	98	99	94
Total 2006	185,7	214,7	258,4	323,8	555,9	288,5
% social	11	7	5	2	1	4
% contributiva	89	93	95	98	99	96
Total 2017	227,0	247,2	259,0	323,9	613,0	301,8
% social	36	29	25	15	2	20
% contributiva	64	71	75	85	98	80
Total 2022	407,7	422,7	450,3	512,1	736,5	472,9
% social	52	51	49	42	27	45
% contributiva	48	49	51	58	73	55

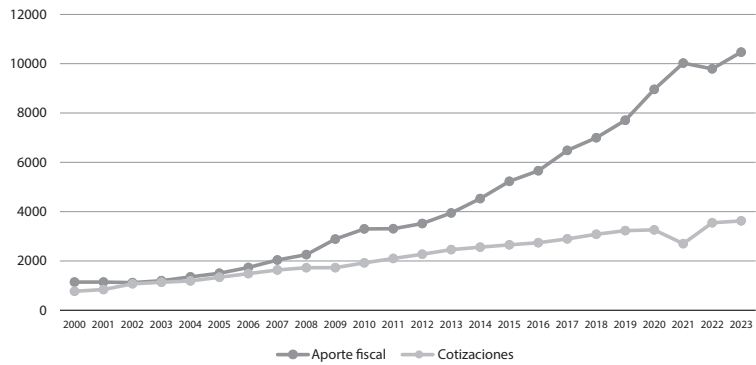
Fuente: Elaboración propia en base a datos de encuestas Casen y de información de registros administrativos.

Gráfico A1. VOLUMEN DE PENSIONES PAGADAS, SISTEMA DE AFP Y SOLIDARIAS (MM\$ MONEDA 2023)



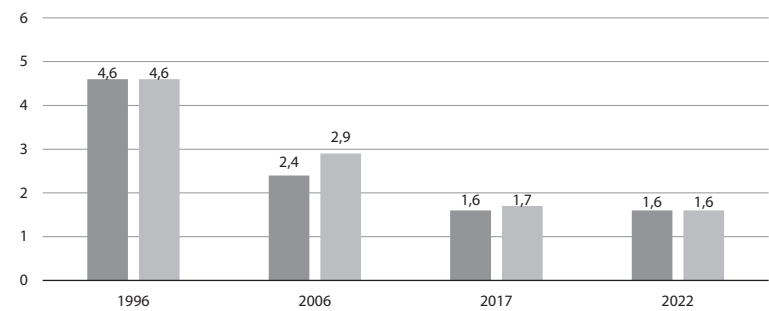
Fuente: Superintendencia de Pensiones, Instituto de Seguridad Previsional y Arellano (2012).

Gráfico A2. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD (MM\$ MONEDA 2023)



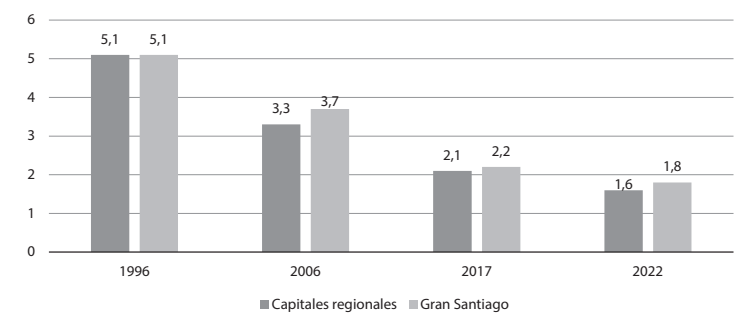
Fuente: Informes de ejecución presupuestaria del gasto público.

Gráfico A3. BRECHAS EN GASTO EN EDUCACIÓN (Q5/Q1), CAPITALES REGIONALES VS. GRAN SANTIAGO



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de encuestas Casen y EPF, años respectivos.

Gráfico A4. BRECHAS EN GASTO EN SALUD (Q5/Q1), CAPITALES REGIONALES VS. GRAN SANTIAGO



Fuente: Elaboración propia en base a procesamiento de encuestas Casen y EPF, años respectivos.



Artículo

Impacto de la Pensión Garantizada Universal en las pensiones actuales y desafíos para el debate previsional en Chile

Karol Fernández, Nicolás Rojas y Alejandro Weber
Universidad San Sebastián, Chile

*En memoria del expresidente Sebastián Piñera Echenique,
creador e impulsor de la Pensión Garantizada Universal*

RESUMEN: Este artículo presenta un cálculo de las tasas de reemplazo de los actuales pensionados por vejez en Chile, tomando en cuenta el monto de la pensión autofinanciada y la pensión total, que incluye los aportes de la Pensión Garantizada Universal (PGU) y el Aporte Previsional Solidario (APS); ello, con el fin de identificar a aquellos grupos de actuales pensionados que han sido mayormente beneficiados con la entrada en vigor de la PGU y a quienes aún requerirían de mayor apoyo. Se utilizan datos administrativos publicados por la Superintendencia de Pensiones de pensionados por vejez de 65 años y más, a junio de 2022. Se concluye que las mujeres con más de 30 años de cotizaciones y los pensionados de clase media son los dos grupos que aún presentan rezagos en términos de tasas de reemplazo, y en los cuales debiesen enfocarse futuras políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: pensiones, tasa de reemplazo, brecha de género, pensión garantizada universal, suficiencia

RECIBIDO: marzo 2024 / **ACEPTADO:** agosto 2024 / **ONLINE FIRST:** septiembre 2024

JEL CODES: H55, H75, J32

Effects of the Universal Guaranteed Pension on Current Pensioners and Challenges for the Chilean Pension Debate

ABSTRACT: This article presents an estimation of the replacement rates of current old-age pensioners in Chile, taking into account the amount of the self-financed pension and the total pension, which includes the contributions of the Universal Guaranteed Pension (PGU) and the Solidarity Pension Contribution (APS); this, in order to identify those groups of current pensioners who have been most benefited by the introduction of the PGU and those who would still require greater support. Administrative data published by the Superintendency of Pensions for old-age pensioners aged 65 and over, as of June 2022, are used. Our main conclusion is that women with more than 30 years of contributions and middle-class pensioners are the two disadvantaged groups in terms of replacement rates, and on which future public policies should focus.

KEYWORDS: pensions, replacement rates, gender gap, universal guaranteed pension, sufficiency

RECEIVED: March 2024 / **ACCEPTED:** August 2024 / **ONLINE FIRST:** September 2024

JEL CODES: H55, H75, J32

El presente artículo analiza la situación actual de los pensionados en términos de suficiencia del monto de las pensiones, a fin de identificar a aquellos grupos que han sido más beneficiados con la entrada en vigor de la Pensión Garantizada Universal (PGU) y a quienes aún tienen una mayor necesidad de mejora en sus pensiones. Para ello se comparan las tasas de reemplazo considerando las pensiones autofinanciadas (es decir, sin incluir pensiones solidarias) y las pensiones totales (que considera los beneficios estatales de la PGU y el Aporte Previsional Solidario, APS, según corresponda).

En enero de 2022 se aprobó la Pensión Garantizada Universal mediante la Ley 21.419. Esta política pública significó un cambio radical en materia de pensiones. La PGU corresponde a un beneficio estatal no contributivo que reemplaza los beneficios de vejez del Sistema de Pensiones Solidarias (Pensión Básica Solidaria Vejez, PBS y APS Vejez). Al momento de su implementación se estableció un pago máximo de \$185.000 mensuales, estableciendo como criterios de exclusión no pertenecer a un grupo familiar que esté dentro del 10% más rico de la población mayor

de 65 años y tener una pensión base menor a la superior. Con ello, la cobertura del Pilar Solidario se amplió desde el 60% de la población de menores ingresos, hasta el 90%.

Para acceder al beneficio completo se debía tener una pensión base menor a \$630.000, mientras que quienes tuviesen una pensión base mayor a ese monto, pero menor a \$1.000.000, podían acceder a un beneficio parcial, establecido mediante una regla de proporcionalidad. Tanto el monto de la PGU como de los umbrales inferior y superior de la pensión base se actualizan en febrero de cada año, según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Así, a partir de febrero de 2024, el monto máximo de la PGU alcanza \$214.296, monto recibido por quienes tengan una pensión base menor o igual a \$729.764, mientras que quienes tengan una pensión base superior a ese nivel, pero menor a \$1.158.355, reciben un beneficio parcial.

En enero de 2023, mediante la Ley 21.538, se modificó el primer criterio de exclusión, de modo que para acceder al beneficio no se debe pertenecer a un grupo familiar del 10% más rico de la población total, con el objetivo de ampliar el universo de beneficiarios. Para ello se utiliza un test de afluencia que determina si el grupo familiar del postulante pertenece o no a ese 10%.

El beneficio se otorga a todos quienes cumplan con los requisitos, sin importar si están o no pensionados, lo que es un incentivo para seguir cotizando. Sin embargo, es importante mencionar que tanto los requisitos de monto de pensión autofinanciada como el test de afluencia pueden modificar las decisiones previsionales de los afiliados, como por ejemplo dejar de cotizar para evitar tener una pensión base por sobre el umbral máximo que lo dejaría fuera del beneficio.

La tasa de reemplazo es una medida generalmente empleada para evaluar la suficiencia de las pensiones, que mide qué tanto la pensión sustituye los ingresos laborales. Para realizar este cálculo se utiliza el promedio de las remuneraciones imponibles y las rentas declaradas de los últimos 10 años anteriores al mes en que la persona se acoge a pensión de vejez. Esta variable permite evaluar la suficiencia de los últimos ingresos percibidos por los pensionados en su etapa laboral activa, considerando parcialmente las lagunas previsionales, ya que incorpora como

máximo 16 meses sin cotizar en este promedio.¹ La elección de esta variable de ingreso por sobre otras se justifica en el objetivo central del estudio: evaluar la situación de los pensionados actuales, ya que cuando se busca evaluar el rendimiento de un sistema de pensiones es más adecuado utilizar el promedio histórico de los ingresos imponibles (Bravo 2023; OECD 2024). Las tasas de reemplazo calculadas en este artículo son brutas, es decir, sin descontar de los ingresos las cotizaciones previsionales ni el pago de impuestos cuando corresponda.

Si bien no existe un criterio unificado sobre cuál debiese ser la tasa de reemplazo a la que deben aspirar los sistemas de pensiones, según el Convenio 102 de 1952 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT 1952) la tasa de reemplazo mínima de un sistema previsional debe ser el 40% del salario promedio de la vida activa, para un asalariado medio con treinta años de cotización. Esta cifra fue actualizada a 45% en 1967 a través del Convenio 128 (OIT 1967). Por su parte, la tasa de reemplazo bruta promedio para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2023 fue de un 50,7% para hombres y 50,1% para mujeres que cotizaron toda una vida laboral, es decir, al menos 35 años por un salario medio (OECD 2024).² Entre quienes tienen un salario equivalente a la mitad del salario medio, la tasa de reemplazo promedio es de 62,8% para hombres y 63,4% para mujeres. Por su parte, para los niveles más altos de ingresos (dos veces el salario medio), las tasas de reemplazo promedio son de 42,3% y 41,7% para hombres y mujeres, respectivamente.

Una aspiración sensata para nuestro sistema previsional es que logre tasas de reemplazo de entre 45% y 50% para quienes tengan una trayectoria laboral completa (al menos treinta años de cotizaciones) y un salario promedio. Para los tramos de menores ingresos (primeros dos

¹ La metodología de cálculo del promedio de las remuneraciones imponibles y rentas declaradas en los últimos 10 años antes del mes de pensión se encuentra definido en el artículo 63 del D.L. 3.500. En este se detalla que este promedio resulta de dividir estos ingresos por 120 siempre que el número de meses en que no hubiere cotizaciones efectivamente enteradas fuera menor o igual a 16. Si es que es mayor, los meses sin cotizaciones que excedan los 16 son restados del denominador.

² La OECD también calcula las tasas de reemplazo netas, es decir, descontando el pago de impuestos y/o cotizaciones previsionales de los ingresos y pensiones según corresponda, siendo esta en promedio para sus países miembros de 61,4% para hombres y de 60,6% para mujeres que cotizan toda su vida laboral por un salario medio. Sin embargo, para efectos de este artículo se utiliza la tasa de reemplazo bruta, a fin de que los resultados sean comparables.

quintiles) sería deseable que sus tasas de reemplazo fuesen más altas (al menos 60%), dado que para ellos el salario es la principal fuente de ingreso, mientras que para el tramo superior de ingresos (último quintil) la tasa de reemplazo podría ser más baja, pues este grupo cuenta con fuentes alternativas de ingresos.

Es importante aclarar que la OECD estima las tasas de reemplazo a partir de un ejercicio teórico, suponiendo a un individuo (hombre/mujer) que durante toda su vida laboral recibe el mismo ingreso, mientras que nuestro estudio estima tasas de reemplazo efectivas a partir de datos administrativos, de modo que existen diferencias metodológicas entre ambas mediciones que hacen que en la práctica los resultados no sean completamente comparables. A partir de esto se decide utilizar el promedio de tasa de reemplazo bruta calculado por la OECD solo como un punto de referencia.

Los resultados del presente artículo muestran que, a nivel agregado, al considerar solo la pensión autofinanciada, la tasa de reemplazo mediana es equivalente al 31% del ingreso promedio de los últimos 10 años, aumentado a 82% cuando se incorpora el aporte de la PGU. Para las mujeres, la tasa de reemplazo mediana sin incluir la PGU es de 23%, que sube a 87% cuando se suma la PGU. Para los hombres, la tasa de reemplazo mediana antes de la PGU es de 39% y después de agregar la PGU es de 79%. En vista de lo anterior, se tiene que en términos generales el sistema previsional chileno estaría entregando tasas de reemplazo por sobre los estándares internacionales tras la implementación de la PGU.

No obstante, las cifras agregadas esconden realidades disímiles. Al desagregar a los pensionados según años cotizados, tramos de ingreso y género, se encuentra que las mujeres con más de treinta años de cotización alcanzarían tasas de reemplazo en línea con la recomendación de la OIT, pero por debajo del promedio de la OECD —incluso después de incorporar el aporte de la PGU. De forma similar, las mujeres con ingresos medios (entre \$747.762 y \$1.227.521) cumplirían con el estándar recomendado por la OIT, pero su tasa de reemplazo —incluyendo la PGU— es inferior al promedio de la OECD. En el caso de los tramos más altos de ingresos (sobre \$1.227.521), las mujeres logran tasas de reemplazo incluyendo PGU de 35%, cifra por debajo del criterio OIT y del promedio de la OECD.

Como medida de robustez, se realizan los mismos cálculos utilizando la remuneración imponible asociada a la última cotización antes de pensionarse. Pese a que esta variable de ingreso no controla por las lagunas previsionales, las conclusiones principales del estudio se mantienen.

Hasta donde llega nuestro conocimiento, este es el primer estudio que se realiza utilizando datos efectivos de pensionados por vejez y de pago por PGU o APS, reportados por la Superintendencia de Pensiones, que incluye a pensionados por retiro programado y renta vitalicia. Asimismo, el estudio aporta a la literatura previa al mostrar una apertura de las tasas de reemplazo según años cotizados y tramos de ingreso.

El presente artículo se divide en cinco secciones. La sección 1 muestra una revisión de la literatura previa. La siguiente (sección 2) explica en detalle la metodología y los datos utilizados para calcular las tasas de reemplazo. En la sección 3 se presentan los principales hallazgos de la investigación. La sección 4 revisa la robustez de estos resultados y la última sección (5) concluye.

I. Revisión de literatura

Existe amplia literatura internacional que analiza las tasas de reemplazo de los sistemas previsionales. En términos generales, los estudios se pueden dividir en dos grandes categorías: por un lado, están los que utilizan algún modelo teórico para estimar las tasas de reemplazo; por otro, están los estudios que emplean datos administrativos para calcular las tasas de reemplazo efectivas. Nuestro artículo pertenece a este segundo grupo.

Asimismo, los estudios suelen utilizar las tasas de reemplazo con dos objetivos diferentes. Un primer grupo emplea la tasa de reemplazo a nivel individual, como una forma de proyectar el estándar de vida que tendrá el trabajador una vez que jubile, puesto que compara su nivel esperado de pensión con su ingreso laboral. Ello permite evaluar si el nivel de ahorro con que cuenta un trabajador será o no suficiente para cubrir sus necesidades una vez que jubile, a fin de implementar estrategias de ahorro que le permitan alcanzar sus objetivos de retiro (Skinner 2007). Un segundo grupo utiliza la tasa de reemplazo a nivel agregado, es decir, considera el promedio (o la mediana) de la tasa de reemplazo de la población de un país, con el fin de analizar la suficiencia de las pensiones

al comparar entre países (OECD 2024) o entre cohortes (Smith 2003), o bien, como en nuestro caso, para evaluar el impacto de una reforma previsional (Palmer 1989).

Hay dos asuntos sobre los cuales no existe claridad en la literatura respecto de las tasas de reemplazo. En primer lugar: cuál debiese ser la variable de ingreso laboral que se utilice como punto de comparación (último ingreso, promedio de toda la vida laboral, últimos 10 años, mejores salarios, por mencionar algunos aspectos). Segundo, cuál es el nivel óptimo de tasa de reemplazo al que un sistema previsional (o un trabajador) debe aspirar.

Respecto de la primera cuestión, en general se observa que cada autor emplea la variable de ingreso que más se ajuste a la pregunta que busca responder, así como a la disponibilidad de datos. Por ejemplo, Skinner (2007) y Dudel, Ott y Werding (2016) ocupan el último ingreso de la persona como punto de referencia, mientras que Smith (2003) y OECD (2024) aplican el ingreso promedio durante toda la vida laboral.

Es importante destacar que las tasas de reemplazo también suelen ocuparse como una regla para la entrega de beneficios en los sistemas de pensiones de beneficio definido, siendo clave cuál variable de ingreso se emplea. En la mayoría de los países de la OECD se utilizan los ingresos de toda la trayectoria laboral, con algunas excepciones. En Portugal, Estados Unidos y Francia se utilizan los mejores 40, 35 y 25 años de ingresos, respectivamente. En Colombia se emplean los últimos 10 años de ingresos, mientras que en Costa Rica y España se usan los últimos 25 años de ingresos (OECD 2024).

Con respecto al nivel óptimo de tasa de reemplazo, algunos autores sugieren que esta debiese ser fija, sin importar el nivel de ingresos de los trabajadores, mientras que otros argumentan que debería ser decreciente con respecto al nivel de ingreso. Por ejemplo, Dudel, Ott y Werding (2016) calculan cuál debiese ser la tasa de reemplazo que permita a los trabajadores mantener el nivel de satisfacción respecto de su ingreso previo al retiro. Para ello emplean datos socioeconómicos de panel a nivel individuo de trabajadores que se jubilaron entre 1992 y 2011. Los autores identifican que se requiere de una tasa de reemplazo de 87% del ingreso familiar de un hogar no pensionado con características similares para mantener el nivel de satisfacción anterior al retiro. Por su parte, Binswanger y Schunk (2012) aplican un cuestionario estandarizado a traba-

jadores de Estados Unidos y Países Bajos en que les preguntan cuánto de su ingreso actual (último ingreso) necesitan para mantener un estándar de vida adecuado una vez que se jubilen. Los resultados dan cuenta de que los trabajadores de menores ingresos desean mantener una fracción más alta de su ingreso. En Estados Unidos, quienes pertenecen al primer quintil de ingresos prefieren una tasa de reemplazo de 108% de su ingreso laboral actual, mientras que el quintil de mayor ingreso dice necesitar una tasa de reemplazo del 54%. En Países Bajos, el rango es más acotado: 69% para el primer quintil y 63% para el último quintil.

En línea con el objetivo de nuestra investigación, en Chile se han realizado una serie de estudios de las tasas de reemplazo del sistema de capitalización individual, considerando la incorporación de los beneficios del pilar solidario y de la PGU. Ugarte y Vergara (2022, 9) concluyen que en dichos estudios

la tasa de reemplazo mediana de la pensión autofinanciada es de alrededor de un 30%, con diferencias significativas según la metodología. Al incorporar el aporte solidario, la tasa de reemplazo mediana se acercaría al 45%, aunque con diferencias sustantivas entre hombres y mujeres. (Ugarte y Vergara 2022, 9)

Un primer esfuerzo fue realizado por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), también conocida como Comisión Bravo. Esta, haciendo uso de datos administrativos para el período 2007-2014 estimó que la tasa de reemplazo mediana es de 34% del ingreso imponible promedio de los últimos 10 años antes del retiro, cuando únicamente se considera la pensión autofinanciada. Al agregar el aporte del Pilar Solidario,³ la pensión aumenta a 45%. Benavides y Valdés (2018) utilizan datos administrativos para el mismo período, pero calculan las tasas de reemplazo en relación con el último ingreso imponible. Así, encuentran que, considerando solo las pensiones autofinanciadas, la tasa de reemplazo mediana es de 20%, que se incrementa a 40% cuando se incluyen los aportes del Pilar Solidario.

Por su parte, los estudios de Cabezón y Larraín (2021), Cabezón (2022) y Ugarte y Vergara (2022), en los que se hace uso de una muestra de pensionados contenida en la base conocida como 'Historias Previsoriales' (HPA).

³ Vale la pena recordar que en ese momento aún no entraba en vigor la PGU.

Cabezón y Larraín (2021) estiman que, considerando únicamente la pensión autofinanciada, la tasa de reemplazo promedio para una persona que cotiza entre 35 y 38 años es de 62,6% del ingreso promedio de toda la vida laboral. Por su parte, Cabezón (2022) hace un esfuerzo por incorporar el aporte de la PGU en las tasas de reemplazo. Para ello simula a los potenciales beneficiarios de la PGU incluidos dentro de la muestra HPA y encuentra que la tasa de reemplazo mediana es de 90% para los hombres y de 97% para las mujeres, considerando el promedio del sueldo líquido de las últimas 12 cotizaciones distintas de cero. De forma similar, Ugarte y Vergara (2022) estiman una tasa de reemplazo mediana pos-PGU de al menos 60% de la mediana de los últimos 12 sueldos.

Más recientemente se tiene el trabajo de Bravo (2023). Este utiliza una muestra representativa equivalente al 15% de los afiliados, incluyendo a pensionados y no pensionados (entre mayo de 1981 y diciembre de 2022), para los cuales se cuenta con la historia de cotizaciones completa, a partir de la cual se estiman las tasas de reemplazo netas, empleando el ingreso promedio durante toda la vida laboral como punto de referencia. Así, Bravo (2023) concluye que la tasa de reemplazo mediana del sistema es de 80% para los hombres y de 60% para las mujeres, con diferencias sustantivas según los años cotizados.

De esta información se desprende que el presente artículo viene a aportar en dos ámbitos. En primer lugar, actualiza las tasas de reemplazo calculadas con fuentes administrativas, utilizando datos a junio de 2022. En segundo lugar, al recurrir a datos de beneficiarios efectivos de la PGU, es posible estimar de mejor forma el impacto de esta política pública en el mejoramiento de las pensiones actuales.

2. Metodología y datos⁴

Para calcular la tasa de reemplazo (TR) autofinanciada de un individuo se necesitan dos datos: el monto de la pensión (MP) obtenido por este y un indicador del ingreso laboral (YL) del mismo. La tasa de reemplazo, por tanto, se puede expresar en términos porcentuales de la siguiente forma:

$$TR_{autofinanciada} = \left(\frac{MP}{YL} \right) \times 100 \quad (1)$$

⁴ Los códigos para el procesamiento de las bases de datos y cálculo de tasas de reemplazo están disponibles por solicitud a los autores.

Para el primer término se utilizó la pensión autofinanciada de referencia (*PAFE*). Esta es establecida en la Ley 20.255⁵ como un insumo de la pensión base, que se usa para determinar la entrega de los beneficios solidarios (PGU o APS, actualmente) y se calcula por única vez al momento de pensionarse por invalidez total o por vejez. La *PAFE* es una pensión mensual estimada que permite comparar la pensión alcanzada, independientemente de la modalidad⁶ elegida por cada pensionado. La ecuación (2) muestra cómo se obtiene:

$$PAFE = \left(\frac{\text{Saldo}}{CNU \times 12} \right) \quad (2)$$

En donde *Saldo* corresponde al ahorro acumulado en la cuenta de capitalización individual por concepto de cotizaciones obligatorias durante la etapa activa al momento en que el individuo se pensiona por vejez. Se incluye la cuenta de capitalización individual de afiliado voluntario, el valor del Bono de Reconocimiento y la o las bonificaciones por hijo nacido vivo. *CNU* es el Capital Necesario Unitario del individuo y sus beneficiarios, es decir:

$$CNU = CNU_i + \sum^n CNU_{b_j} \quad (3)$$

Con CNU_i equivalente al capital que necesita el individuo para financiar una unidad de pensión y CNU_{b_j} a la suma de los capitales necesarios de los beneficiarios, donde n es el total de beneficiarios. En el caso de que el individuo no tenga beneficiarios, *CNU* es igual a CNU_i :

⁵ Chile, Ley 20.255 (11/03/2008), Establece Reforma Previsional.

⁶ En Chile, las personas pueden elegir tres modalidades de pensión: Retiro Programado, Renta Vitalicia y Renta Temporal con Renta Vitalicia diferida. La elección de una de estas modalidades impacta el monto de pensión obtenido para el mismo ahorro acumulado, dado que la tasa de interés que se aplica para calcular los retiros programados y las rentas temporales es distinta a la que las compañías de seguros usan para el cálculo de las Rentas Vitalicias. Mientras que la tasa de interés para el cálculo de los Retiros Programados y las Rentas Temporales se define trimestralmente mediante circular conjunta entre la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), según lo dispuesto por el D.S. conjunto 47 de 2019, de los ministerios de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social, la tasa de interés que ofrecen las compañías de seguros para las Rentas Vitalicias está estrechamente relacionada con el Vector de Tasas de Descuento para el análisis de la suficiencia de activos, definido en la NCG 209 de la CMF. A esto se le suma que la Renta Temporal aumenta la pensión durante un período determinado, para disminuir una vez transcurridos los años seleccionados que dura esta renta.

$$CNU_i = \sum_{t=0}^T \frac{\frac{l_{x+t}}{l_x}}{(1+i_t)^t} - \frac{11}{24} \quad (4)$$

En la ecuación (4), l_x corresponde a la probabilidad de sobrevivencia en $t = 0$, que con certeza es igual a 1, ya que en ese momento de su vida el individuo se está pensionando. De esta forma, la ecuación queda igual a:

$$CNU_i = \sum_{t=0}^T \frac{l_{x+t}}{(1+i_t)^t} - \frac{11}{24} \quad (5)$$

De la ecuación (5) se desprende que el CNU_i y, en consecuencia, la $PAFE$ dependen de tres nuevos términos: la edad de pensión x , la probabilidad de sobrevivencia en el tiempo (o esperanza de vida en la edad $x+t$) l_{x+t} y la tasa de interés i_t .

En el caso de la $PAFE$, la tasa de interés i_t corresponde a la tasa de interés real promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez en los últimos seis meses anteriores a la fecha de pensión (Ley 20.255).

La probabilidad de sobrevivencia l_{x+t} se determina a través de las tablas de mortalidad vigentes a la fecha de pensión del individuo. Estas tablas dependen del sexo del individuo y del tipo de pensión. Para el caso de CNU_i , son las tablas de mortalidad de vejez las relevantes. Se debe considerar que $T = 110 - x$, lo que se interpreta como los años que recorre el individuo en la tabla de mortalidad correspondiente desde su edad de pensión.

Con todo lo anterior se desprende que el monto de la $PAFE$ tiene una relación directamente proporcional con el *Saldo*, la tasa de interés i_t , la edad de pensión x y las edades del grupo familiar. Mientras, esta pensión autofinanciada tiene una relación inversamente proporcional con la probabilidad de sobrevivencia del afiliado l_{x+t} y de su grupo familiar, como también del número de beneficiarios. Finalmente, a través de las tablas de mortalidad, el sexo también es una variable relevante en el cálculo de la $PAFE$. La esperanza de vida de las mujeres históricamente es mayor a la de los hombres. Por lo que, manteniendo todas las demás variables constantes, la $PAFE$ de una mujer será menor a la de un hombre (Subsecretaría de Previsión Social 2021).

Para el indicador de ingreso (YL) existen distintas medidas utilizadas, entre las que se encuentran la última renta imponible, el promedio

de ingresos a lo largo de la vida laboral, el promedio de los últimos 10 años o del último año, entre otras. De la ecuación (1) se desprende que, a un mismo nivel de monto de pensión, mientras mayor sea el ingreso laboral, la tasa de reemplazo será más baja.

La elección de la variable de ingreso tiene directa relación con el análisis que se desea efectuar. Por ejemplo, Bravo (2023) estima la tasa de reemplazo utilizando el ingreso promedio de la persona durante toda su vida laboral (o el período más largo disponible). De esta manera se logra capturar el efecto que tienen las lagunas previsionales y los incrementos de los salarios reales sobre la pensión autofinanciada. Esto último no es posible de capturar con los últimos ingresos percibidos por el trabajador antes de pensionarse.

Sin embargo, cuando se quiere medir el estándar de vida que alcanzan los adultos mayores con las pensiones obtenidas, hace más sentido utilizar una medida de ingreso cercana a los últimos años antes del retiro, dado que los pensionados generalmente comparan y forman sus expectativas de pensión considerando únicamente sus últimas rentas (Dudel, Ott y Werding 2016).

Puesto que el objetivo de este artículo es evaluar el impacto de la Pensión Garantizada Universal en las pensiones de los actuales pensionados e identificar a aquellos sectores de la población mayor de 65 años que todavía no obtienen tasas de reemplazo suficientes, es directo notar que el ingreso promedio percibido en la última parte de la etapa laboral funciona como el indicador de ingreso (YL) más pertinente para la ecuación (1).

Finalmente, para calcular la tasa de reemplazo total, aquella que incluye el aporte de la PGU o el aporte previsional solidario (APS), se debe sumar este beneficio solidario a la pensión autofinanciada (*MP*) que recibe el individuo, cuando ello corresponda. De esta forma, la ecuación (1) queda de la siguiente forma:

$$TR_{total} = \left(\frac{MP + (PGU \text{ o } APS)}{YL} \right) \times 100 \quad (6)$$

Dado que la PGU se entrega a las personas con 65 años o más, este análisis considera a los pensionados que cumplan esta condición, independientemente de si al momento de pensionarse lo hicieron por vejez anticipada o por vejez edad.

Datos

Este artículo utiliza las bases de datos administrativas Pensionados en Retiro Programado, Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP) y Pensión Garantizada Universal y Pilar Solidario, disponibles públicamente en el sitio web de la Superintendencia de Pensiones. Con las dos primeras se puede construir el *stock* de pensionados de 65 años o más, mientras que la tercera permite encontrar a los pensionados que son beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal, del Aporte Previsional Solidario, así como el monto del beneficio solidario que perciben.

La base de datos de Pensionados en Retiro Programado está compuesta por dos archivos generados a partir de información proporcionada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y por el Instituto de Previsión Social (IPS). En el primero se encuentra el *stock* de todos los pensionados por vejez edad o vejez anticipada en las modalidades de Retiro Programado o Renta Vitalicia con Retiro Programado vivos o fallecidos a junio de 2022.⁷ El segundo archivo es el flujo de pensiones pagadas en Retiro Programado en junio de 2022. El archivo con el *stock* de pensionados en retiro programado cuenta con información del identificador único del afiliado pensionado, su sexo, fecha de nacimiento, número de meses cotizados en el Sistema de Capitalización Individual, número de meses cotizados en el antiguo sistema de reparto, tipo y modalidad de pensión, PAFE, monto de remuneración imponible asociada a la última cotización anterior a la fecha de la solicitud de pensión, y promedio de remuneraciones y/o rentas anteriores a la fecha de solicitud de la pensión, de acuerdo con el artículo 63 del D.L. 3.500.⁸ Todas las variables que corresponden a montos están expresadas en Unidades de Fomento (UF).

La base de datos del SCOMP⁹ contiene información administrativa acerca de solicitudes de ofertas de pensión, ofertas de montos de

⁷ A la fecha de elaboración de este artículo, la fecha de corte de la base de datos es a junio de 2022. Cabe destacar que las bases de datos de la Superintendencia de Pensiones se van actualizando periódicamente.

⁸ Chile, Decreto Ley 3.500 (04/11/1980) Establece Nuevo Sistema de Pensiones.

⁹ El SCOMP es un sistema que reúne las alternativas de pensión ofrecidas por las compañías de seguros y por las AFP. La utilización de este sistema es obligatoria tanto para los afiliados al sistema de capitalización individual como para los beneficiarios de pensión de sobrevivencia, al momento de optar por una modalidad de pensión.

pensión realizadas por compañías de seguros, una muestra del 10% del cruce entre ofertas y aceptaciones, una muestra del 10% del cruce entre ofertas y solicitudes, las ofertas de pensión aceptadas por afiliados pensionados a través del SCOMP, la clasificación de riesgo de las compañías de seguros de vida y la información de los beneficiarios de los afiliados al sistema de pensiones. Para efectos de este artículo se utilizan los datos de ofertas de pensión aceptadas por los afiliados pensionados a octubre de 2022. Este archivo se trunca a junio de 2022 para igualarlo con la fecha máxima de solicitud de pensión de la base de datos de Retiros Programados. En esta base de datos se pueden encontrar las mismas variables anteriormente descritas en la base de datos de Retiros Programados.

Es importante mencionar que el archivo de aceptaciones contiene información desde que comienza a operar el sistema SCOMP en el año 2004; por lo tanto, no incluye el universo completo de pensionados que han contratado una Renta Vitalicia. De acuerdo con datos de la Superintendencia de Pensiones, a junio de 2022, se pagaron 260.973 pensiones de vejez edad y 183.615 en vejez anticipada en la modalidad de renta vitalicia. Por su parte, en la base de datos de SCOMP a junio de 2022 se registran 240.355 pensiones pagadas por rentas vitalicias de vejez edad y 58.164 por vejez anticipada. Por lo tanto, el problema de subrepresentación de la base de datos SCOMP proviene principalmente de los pensionados por vejez anticipada anteriores a la creación de este sistema. Al revisar el stock de pensiones pagadas a mayo de 2004,¹⁰ que contiene a los pensionados por vejez que no aparecen en la base de datos del SCOMP, 190.182 (80,3%) de las 236.933 rentas vitalicias que se pagaron durante ese mes, eran de vejez anticipada (Cuadro 1). Finalmente, alrededor de 125 mil rentas vitalicias anticipadas y 20 mil rentas vitalicias de edad están excluidas del análisis.¹¹

¹⁰ Primera fecha en la cual la Superintendencia de Pensiones publica estadísticas de pensiones pagadas.

¹¹ Se debe tener en cuenta que el tipo de pensión no se modifica en las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones y tampoco en la base de datos SCOMP al momento en que un hombre con pensión anticipada cumple 65 años o una mujer con pensión anticipada cumple 60 años. La edad mínima para pensionarse anticipadamente es de 50 años para una mujer y 55 años para un hombre. De esta forma, los aproximadamente 125 mil pensionados que no aparecen en la base SCOMP deberían incorporarse al análisis de este estudio, dado que la edad de estos a junio de 2022 supera los 65 años en mujeres y hombres.

Cuadro 1. NÚMERO DE PENSIONES PAGADAS EN LA MODALIDAD DE RENTAS VITALICIAS

Tipo de pensión	Estadísticas oficiales SP				Base de datos SCOMP	
	Mayo de 2004		Junio de 2022		Junio de 2022	
	Número	Monto promedio	Número	Monto promedio	Número	Monto promedio
Vejez edad	46.751	\$340.463	260.973	\$361.308	240.355	\$370.742
Vejez anticipada	190.182	\$326.236	183.615	\$385.131	58.164	\$504.374
Total	236.933	\$329.043	444.588	\$371.147	298.519	\$396.779

Nota: En esta comparación se incluyen todas las pensiones pagadas de vejez en la modalidad de Rentas Vitalicias, independientemente de la edad del pensionado. Valores en UF convertidos a pesos de acuerdo con la UF del último día de junio de 2022.

Fuente: Elaboración propia en base a la Superintendencia de Pensiones (SP) y a la Bases de Datos SCOMP.

La ausencia de estos pensionados en el análisis tendrá efectos tanto en las tasas de reemplazo autofinanciadas como en las totales. Por el lado de las pensiones autofinanciadas, la tasa de reemplazo mediana obtenida con la base de datos descrita al principio de esta sección, estaría subestimada. Lo anterior, debido a que uno de los requisitos para pensionarse anticipadamente es que la pensión sea igual o superior al 70% del promedio de remuneraciones imponibles percibidas y rentas declaradas, calculado según lo dispuesto en el artículo 63 del D.L. 3.500. Este requisito está por encima de la tasa de reemplazo mediana de 31% que se obtiene en la investigación que presenta este artículo.

En el caso de las pensiones totales (autofinanciadas más PGU), el efecto dependerá de cuántos de estos pensionados por vejez anticipada bajo la modalidad de rentas vitalicias son beneficiarios de la PGU. Si son pocos, la tasa de reemplazo total de este grupo sería cercana a 70%, con lo que el estudio estaría levemente sobreestimando la tasa de reemplazo total mediana, dado que el resultado actual es de un 82%. Por el contrario, si una proporción mayor de estos pensionados son beneficiarios de la PGU, la tasa de reemplazo total podría estar subestimada, porque la tasa de reemplazo mediana total de este grupo de pensionados sería superior al 100% (Cuadro 2).

Cuadro 2. TASA DE REEMPLAZO DE RENTAS VITALICIAS ANTICIPADAS QUE NO ESTÁN INCLUIDAS EN LA BASE DE DATOS SCOMP

Renta vitalicia anticipada	Número	Monto promedio	Remuneración*	Tasa de reemplazo
Autofinanciada	125.451	\$329.845	\$471.207	70%
Total**	125.451	\$514.845	\$471.207	109%

Nota: Valores en UF convertidos en pesos a la UF del último día de junio de 2022. El monto promedio de las rentas vitalicias anticipadas autofinanciadas que no están incluidas en la base de datos SCOMP se calculan como el residual entre el monto total pagado de rentas vitalicias anticipadas de acuerdo con las cifras oficiales de la Superintendencia de Pensiones y el monto total pagado de las mismas de acuerdo con la base de datos SCOMP (Cuadro 1) dividido por 125.451.

* La remuneración se calcula asumiendo que la tasa de reemplazo para todos los pensionados es un 70%, de acuerdo con el requisito para pensionarse anticipadamente.

** Para las rentas vitalicias totales se muestra el caso en que todos reciben la PGU.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con los requisitos para pensionarse anticipadamente (Superintendencia de Pensiones, Compendio de normas del sistema de pensiones, Libro III, Título I, Letra C Pensión de Vejez Anticipada, Capítulo I. Disponible en: <https://www.spensiones.cl/portal/compendio/596/w3-propertyvalue-3200.html> [20 de julio de 2024]).

Dado que a la fecha de publicación de este artículo no existe una base de datos disponible con todos los pensionados por Renta Vitalicia, se decide continuar con la base de SCOMP, ya que contiene la mayor cantidad de registros administrativos de pensionados en esta modalidad.

La Base de Datos de la Pensión Garantizada Universal y del Pilar Solidario está compuesta por dos archivos generados a partir de información proporcionada por el IPS. El primero dispone del *stock* de beneficiarios del Pilar Solidario y la Pensión Garantizada vivos o fallecidos que han recibido beneficios desde julio de 2008 a octubre de 2022. El segundo presenta datos de beneficios pagados en el mes de octubre de 2022.

Al momento de incorporar el monto de los beneficios solidarios a la base de datos no se limita la fecha de corte de la base de datos de la PGU y el Pilar Solidario, debido a que en agosto de 2022 se amplió la cobertura de la PGU desde el 60% más vulnerable de la población establecido en la Ley 20.255 hasta el 90% de la población de 65 años o más en la Ley 21.419. Esto último es fundamental para conocer el impacto efectivo de la PGU en las tasas de reemplazo. En efecto, de acuerdo con datos de la Superintendencia de Pensiones, el número de beneficiarios aumentó un 4,2% con respecto al mes anterior en agosto de 2022, siendo que el promedio histórico de esta variación hasta la fecha de publicación de la Ley 21.419 era de 0,8%. Similar caso sucede con el monto total otorgado en beneficios, el cual aumentó un 3,9% nominal mensual en agosto de 2022, muy por sobre el 1,5% nominal previo a la publicación de la ley ya mencionada.

Los tres archivos señalados utilizan el mismo identificador único por persona, lo que permite consolidarlos en una sola base de datos. De acuerdo con el objetivo de este artículo, se considera a los pensionados por vejez vivos mayores de 65 años que hayan cotizado en el sistema de capitalización individual.

Al unir las bases de datos es posible encontrar pensionados duplicados, porque en el SCOMP entran aquellos afiliados que se pensionan por Retiro Programado, cuando el saldo ahorrado en su cuenta de capitalización es suficiente para poder financiar una Renta Vitalicia de al menos el valor de la PGU. Para deshacerse de los duplicados se establece como observación predominante aquella con la primera fecha de solicitud de pensión.

Como se determinó en la metodología, la PAFE es el numerador de la ecuación (1) con la que se determina la tasa de reemplazo autofinanciada. En la base de datos consolidada se encuentra que 969.554 (84%) pensionados tienen una PAFE mayor a cero, mientras que 148.534 (13%) tienen una PAFE igual a cero y 31.223 (3%) no registran información de esta variable.

En el Cuadro 3 se observa una gran diferencia entre la mediana del promedio de rentas y la de la remuneración imponible asociada a la última cotización para los pensionados con PAFE igual a cero, mientras que el 50% de estos pensionados cotizó por menos de 35 meses, es decir, alrededor de tres años. El análisis no incluye a los pensionados con PAFE igual a cero, puesto que de hacerlo se afectarían los resultados en dos direcciones. Primero, la tasa de reemplazo mediana autofinanciada (ecuación 1) sería más baja puesto que para este grupo de pensionados su tasa de reemplazo autofinanciada sería igual a cero. Segundo, la tasa de reemplazo mediana total (ecuación 6) se dispararía, ya que al menos en el 50% de estos casos las variables de ingresos son más bajas que el monto de la PGU al momento de la realización de este artículo.

Por otro lado, los pensionados sin datos de la PAFE corresponden solo al 3% del total de pensionados, por lo que excluirlos en el análisis no significará un problema en la estimación de los resultados.

Cuadro 3. NÚMERO DE PENSIONADOS Y MEDIANA DE VARIABLES RELEVANTES SEGÚN VALOR DE LA PAFE EN BASES DE DATOS DE PENSIONADOS DE VEJEZ DE 65 AÑOS O MÁS

Variable	PAFE mayor a cero	PAFE igual a cero	Sin datos de PAFE
Promedio de rentas	\$228.299	\$7.941	\$638.576
Última remuneración	\$335.170	\$160.140	\$635.267
Meses cotizados	201	35	258
Fecha de solicitud de pensión	jun-15	ago-05	sept-05
Número de pensionados	969.560	148.534	31.223
Número de pensionados con PGU	735.044 (75,8%)	113.120 (76,2%)	18.495 (59,2%)
% de observaciones	84	13	3

Nota: Valores en UF convertidos a pesos utilizando el último día del mes a la fecha de la base de datos de pensionados en Retiro Programado. La última remuneración corresponde a aquella imponible asociada a la última cotización antes de la fecha de pensión. El promedio de rentas de los últimos 10 años se calcula de acuerdo con el artículo 63 del D.L. 3.500.

Fuente: Elaboración propia en base a las Bases de Datos de Retiro Programado y SCOMP.

Las bases de datos administrativas permiten utilizar en el denominador de las ecuaciones (1) y (6) dos variables de ingreso que permitirían estimar las tasas de reemplazo de los pensionados actuales: la remuneración imponible asociada a la última cotización antes de la fecha de pensión y el promedio de remuneraciones y/o rentas de los últimos 10 años que está definido en el artículo 63 del Decreto de Ley 3.500. Esta última variable de ingreso se calcula dividiendo la suma de todas las remuneraciones imponibles percibidas y de rentas declaradas en los últimos 10 años anteriores al mes en que se acogió a pensión de vejez, por 120, siempre que el número de meses en que no hubiere cotizaciones efectivamente enteradas fuera menor o igual a 16. En caso contrario, dicha suma se dividirá por 120 menos el número de meses sin cotizaciones efectivamente enteradas que excedan los 16.

Ambas variables presentan desafíos metodológicos. Por un lado, la remuneración imponible asociada a la última cotización no necesariamente representa los últimos ingresos que percibió una persona en sus últimos años de vida laboral, puesto que la base no identifica la fecha en que dicha cotización se realizó. Por otro lado, el 27% de las observaciones de la base de datos tiene un promedio de rentas de los últimos 10 años igual a cero. Asumiendo que no hay un error en el registro de esta información, esto se puede deber a que estas personas no participaron en el mercado laboral durante los últimos 10 años antes de pensionarse.

Al desagregar la base de datos según si es que el promedio de rentas es mayor o igual a cero, se encuentra que existen claras diferencias en las variables relevantes para el estudio (Cuadro 4). La mediana de la PAFE es casi 5 veces mayor para aquellos individuos con promedio de renta de los últimos 10 años mayor a cero que entre quienes tienen un promedio igual a cero. Asimismo, el 50% de quienes tienen un ingreso promedio en los últimos 10 años igual a cero registran menos de cinco años cotizados (57 meses), lo que hace presumir que son personas que efectivamente no registran cotizaciones 10 años antes de jubilar. La remuneración asociada a la última cotización antes de pensionarse es 1,8 veces más alta para pensionados con un promedio de rentas mayor a cero que para los que esta variable de ingreso es cero. De esta manera, aquellos pensionados con un promedio de rentas igual a cero presentan una baja densidad de cotización y una baja pensión autofinanciada de referencia con respecto a la remuneración asociada a su última cotización. El 81,7% de estos pensionados está recibiendo la PGU. Estos antecedentes dan cuenta de que es probable que al no considerar a este grupo de pensionados se esté sobreestimando la mediana de tasa de reemplazo autofinanciada y subestimando la mediana de la tasa de reemplazo total.

Cuadro 4. NÚMERO DE PENSIONADOS Y MEDIANA DE VARIABLES RELEVANTES SEGÚN VALOR DEL PROMEDIO DE RENTAS EN BASES DE DATOS DE PENSIONADOS DE VEJEZ DE 65 AÑOS O MÁS

Variable	Mayor a cero	Igual a cero	Sin datos
PAFE	\$122.752	\$25.146	\$335.170
Última remuneración	\$387.447	\$216.388	\$931.063
Meses cotizados	261	57	402
Fecha de solicitud de pensión	jul-15	may-15	mar-22
Número de pensionados	698.211	259.539	11.810
Número de pensionados con PGU	517.707 (74%)	212.112 (81,7%)	5.225 (44,2%)
% de observaciones	72	27	1

Nota: UF convertida a pesos utilizando el último día de mes a la fecha de la base de datos de pensionados en Retiro Programado. La última remuneración corresponde a aquella imponible asociada a la última cotización antes de la fecha de pensión. El promedio de rentas de los últimos 10 años de acuerdo con el artículo 63 del D.L. 3.500.

Fuente: Elaboración propia en base a las Bases de Datos de Retiro Programado y SCOMP.

A partir de lo anterior se decide utilizar como medida de robustez de los resultados de este artículo la remuneración asociada a la última cotización.

Al considerar solo el universo de pensionados con promedio de rentas de los últimos 10 años mayores a cero, se obtiene que 488.923 observaciones provienen de la base de datos de Retiros Programados y 209.288 del SCOMP, totalizando 698.211 observaciones.

Las estadísticas descriptivas de la base de datos consolidada se muestran en el Cuadro 5. Al consolidarse las bases de datos y al hacer las depuraciones correspondientes, se cuenta con un total de 698.211 observaciones para estimar las tasas de reemplazo utilizando el promedio de remuneraciones y/o rentas de los últimos 10 años, mientras que al utilizar la remuneración imponible asociada a la última cotización se cuenta un total de 959.454 observaciones.

Cuadro 5. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE ACUERDO A BASES DE DATOS DE PENSIONADOS POR VEJEZ DE 65 AÑOS O MÁS

Variable	Promedio	Mediana	Desviación estándar	Nº observaciones
PAFE	\$199.514	\$80.732	\$315.648	969.560
Última remuneración	\$571.740	\$336.824	\$613.761	959.454
Promedio de rentas	\$606.812	\$352.375	\$691.846	698.211
Meses cotizados en el SCI	207	201	141	969.560
Beneficio estatal (PGU o APS)	\$196.322	\$193.917	\$18.952	735.044

Nota: UF convertida a pesos utilizando el último día del mes a la fecha de la base de datos de pensionados en Retiro Programado. El número de observaciones considera aquellas que son mayores a cero y válidas. La última remuneración corresponde a aquella imponible asociada a la última cotización antes de la fecha de pensión. El promedio de rentas de acuerdo con el artículo 63 del D.L. 3.500.

Fuente: Elaboración propia en base a las Bases de Datos de Retiro Programado, SCOMP y Pensión Garantizada Universal y Pilar Solidario.

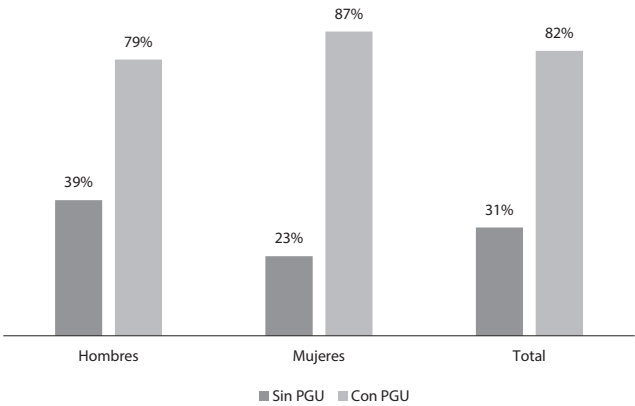
3. Resultados: PGU incrementa significativamente las tasas de reemplazo

El Gráfico 1 muestra la tasa de reemplazo mediana del total de pensionados incluidos en la muestra (698.211), con y sin PGU, al utilizar el ingreso promedio de los últimos 10 años, que evidencia el cambio radical experimentado en las tasas de reemplazo al incorporar la PGU. Para el total de pensionados, la tasa de reemplazo mediana sin PGU asciende a 31% del ingreso promedio de los últimos 10 años, mientras que al

incluir la PGU se incrementa a 82%. En el caso de los hombres, la tasa de reemplazo mediana sin PGU es de 39%, que aumenta a 79% al incorporar la PGU. Para las mujeres, la mejora es aún más notoria: mientras que sin PGU su tasa de reemplazo mediana es de 23%, asciende a 87% al sumar la PGU.

Es decir que, a nivel agregado, nuestro sistema previsional ya cumple con el criterio establecido por la OIT respecto de la tasa de reemplazo objetivo, al tiempo que supera con creces la tasa de reemplazo promedio de la OECD. Sin embargo, estos resultados agregados pueden esconder diferencias significativas entre individuos, por lo que a continuación se realiza un análisis separando a los pensionados según años cotizados y niveles de ingresos.

Gráfico 1. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA CON Y SIN PGU. PORCENTAJE RESPECTO DEL PROMEDIO DE RENTA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de la Superintendencia de Pensiones.

A nivel agregado, la PGU mejoró la pensión del 74,2% del total de pensionados (Cuadro 6). El 78,8% de las mujeres mejoró su pensión gracias a la PGU, mientras que el 70,9% de los hombres vio mejorada su pensión tras la incorporación de la PGU. Asimismo, se encuentra que el 58,1% del total de pensionados mejoró su pensión en más de un 80%: de ellos, el 47,4% son mujeres y el restante 52,6% son hombres.

Cuadro 6. NÚMERO Y PORCENTAJE DE PENSIONADOS POR TRAMOS DE MEJORA DE PENSIÓN

Mejora de pensión	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
0%	61.808	21,2	118.040	29,1	179.848	25,8
>0% y <= 10%	282	0,1	2.246	0,6	2.528	0,4
>10% y <=20%	654	0,2	3.129	0,8	3.783	0,5
>20% y <=30%	1.274	0,4	4.114	1,0	5.388	0,8
>30% y <=40%	5.611	1,9	11.992	3,0	17.603	2,5
>40% y <=50%	8.482	2,9	12.890	3,2	21.372	3,1
>50% y <=60%	8.509	2,9	13.439	3,3	21.948	3,1
>60% y <=70%	7.291	2,5	13.492	3,3	20.783	3,0
>70% y <=80%	6.104	2,1	13.444	3,3	19.548	2,8
>80% y <=90%	5.065	1,7	12.945	3,2	18.010	2,6
>90% y <=100%	4.342	1,5	12.436	3,1	16.778	2,4
>100%	182.575	62,5	188.047	46,3	370.622	53,1
Total	291.997	100	406.214	100	698.211	100

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de la Superintendencia de Pensiones.

Tasas de reemplazo según años cotizados: quienes más cotizan son menos beneficiados

Al separar a los pensionados según años cotizados¹² se observan diferencias interesantes que deben servir para guiar la discusión de la actual reforma previsional. El Cuadro 7 muestra el número de pensionados vivos de 65 años y más según años cotizados, por sexo. Se observan diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a años cotizados: mientras que el 16% de las mujeres cotizó menos de 5 años, entre los hombres solo un 5% se encuentra en este tramo. Ocurre lo opuesto en los últimos tramos de años cotizados (más de 35 años), donde un 34% de los hombres se ubica en este tramo, mientras que solo el 16% de las mujeres se encuentra en este mismo.

¹² Para el cálculo de los años cotizados se consideran las cotizaciones tanto en el de capitalización individual (D.L. 3.500) como en el sistema antiguo.

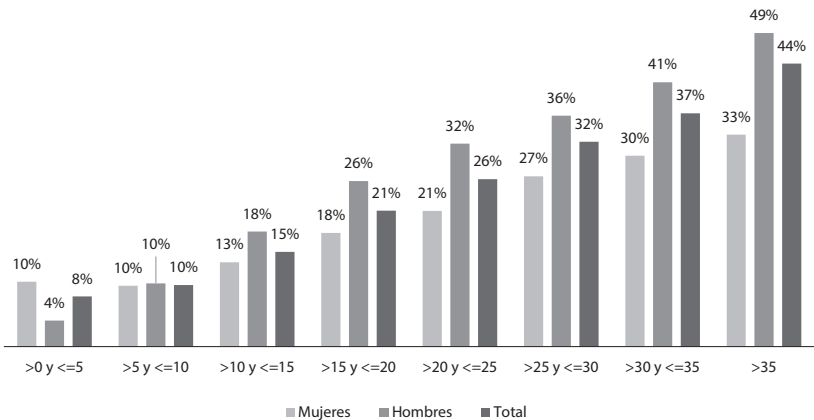
Cuadro 7. NÚMERO Y PORCENTAJE DE PENSIONADOS POR AÑOS COTIZADOS

Años cotizados	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%
>0 y <=5	45.866	16	19.776	5	65.642	9
>5 y <=10	36.616	13	25.987	6	62.603	9
>10 y <=15	33.806	12	29.980	7	63.786	9
>15 y <=20	29.966	10	34.415	8	64.381	9
>20 y <=25	36.456	12	44.234	11	80.690	12
>25 y <=30	29.577	10	51.395	13	80.972	12
>30 y <=35	32.284	11	60.431	15	92.715	13
>35	47.426	16	139.996	34	187.422	27
Total	291.997	100	406.214	100	698.211	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Pensiones.

El Gráfico 2 muestra la tasa de reemplazo mediana sin PGU con respecto a la renta promedio de los últimos 10 años, las cuales son crecientes según el número de años cotizados, alcanzando su máximo para quienes tienen más de 35 años de cotizaciones (49% para los hombres, 33% para las mujeres y 44% para el total de pensionados). Queda de manifiesto la importante brecha de género existente en las pensiones auto-financiadas: para todos los tramos de años cotizados, las mujeres tienen tasas de reemplazo inferiores a las de los hombres.

Gráfico 2. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA SIN PGU, SEGÚN AÑOS COTIZADOS. PORCENTAJE RESPECTO DEL PROMEDIO DE RENTA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

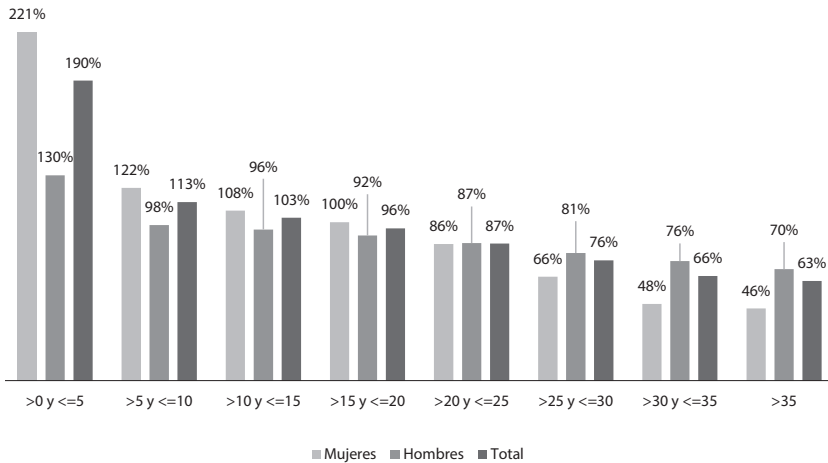


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Al incorporar la PGU (Gráfico 3) en la estimación de las tasas de reemplazo, la situación cambia drásticamente. Para el grupo con menos años de cotización (menos de 5 años), la incorporación de la PGU viene a reemplazar en casi el doble el ingreso promedio de los últimos 10 años. Para quienes cotizan hasta 15 años (la mitad de lo que considera la OIT como trayectoria laboral completa), las tasas de reemplazo son del 100% (es decir, igual al monto del ingreso laboral promedio), y quienes cotizan entre 21 y 30 años también alcanzan tasas de reemplazo de 76%.

Curiosamente, quienes cuentan con más años de cotización son el grupo que obtiene las menores tasas de reemplazo: quienes cotizan entre 31 y 35 años y 36 años o más tienen una tasa de reemplazo de 66% y 63%, respectivamente. Ello ocurre porque el grupo con mayor estabilidad laboral suele estar asociado a trabajadores de ingresos más altos, entre quienes puede haber un grupo importante que no sea beneficiario de la PGU. Por consiguiente, con la incorporación de la PGU se logra alcanzar tasas de reemplazo conforme al criterio sugerido (entre 45%-50%) para todos los tramos de años cotizados, pero el grupo con más años cotizados es el que logra menores tasas de reemplazo.

Gráfico 3. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA CON PGU, SEGÚN AÑOS COTIZADOS. PORCENTAJE RESPECTO DEL PROMEDIO DE RENTA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Al analizar los resultados por sexo, se encuentra que las mujeres con hasta 30 años de cotización logran tasas de reemplazo superiores al 60% cuando se incorpora la PGU en la estimación, siendo mayores las tasas de reemplazo para las que cotizaron por un número menor de años. Incluso, superan el 100% para las que tienen menos años cotizados. Sin embargo, la situación empeora para las mujeres que cotizan por sobre 30 años: las que cotizan entre 31 y 35 años alcanzan una tasa de reemplazo mediana de 48%. Situación similar ocurre con las mujeres con 36 o más años de cotización, las que registran una tasa de reemplazo de 45%, si se compara la pensión con PGU. Ello es preocupante, pues da cuenta de que, a pesar de su esfuerzo contributivo a lo largo de la vida, este grupo de mujeres se verá enfrentado en su vejez a pensiones que son menos de la mitad de sus ingresos laborales.

En síntesis, la PGU tal cual está diseñada en la actualidad no logra que las mujeres con más de 30 años de cotización logren tasas de reemplazo sobre los estándares internacionales.

Tasas de reemplazo según tramos de ingreso: clase media aún mantiene bajas tasas de reemplazo

El Cuadro 8 presenta la distribución de pensionados vivos mayores de 65 años según tramos de ingresos, considerando el promedio de los últimos 10 años. Los tramos de ingreso se calculan a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares del año 2022, a fin de considerar en cuál quintil de ingresos de la población total se ubican los pensionados incluidos en la muestra.¹³ Se encuentra que el 55% de ellos se ubica en el tramo más bajo (menor o igual a \$410.277). La participación de las mujeres en el tramo de ingresos más bajo asciende a 63%. Por su parte, en el tramo de ingresos más alto se ubica el 16% del total de pensionados (15% entre las mujeres).

¹³ Los tramos de ingresos son los mismos tanto cuando se consideran los ingresos promedio de los últimos 10 años como cuando se calcula con el último ingreso imponible, puesto que están basados en la Encuesta de Presupuestos Familiares del año 2022, a fin de utilizar la distribución de ingresos de la población total y no solo de la muestra incorporada en el estudio.

Cuadro 8. NÚMERO Y PORCENTAJE DE PENSIONADOS POR TRAMOS DE INGRESO

Tramos de ingreso	Mujeres		Hombres		Total	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
<= \$410.277	184.979	63	202.497	50	387.476	55
>\$410.277 y <=\$549.241	16.085	6	47.403	12	63.488	9
>\$549.241 y <=\$747.762	16.124	6	40.032	10	56.156	8
>\$747.762 y <=\$1.227.521	31.202	11	45.316	11	76.518	11
>\$1.227.521	43.607	15	70.966	17	114.573	16
Total	291.997	100	406.214	100	698.211	100

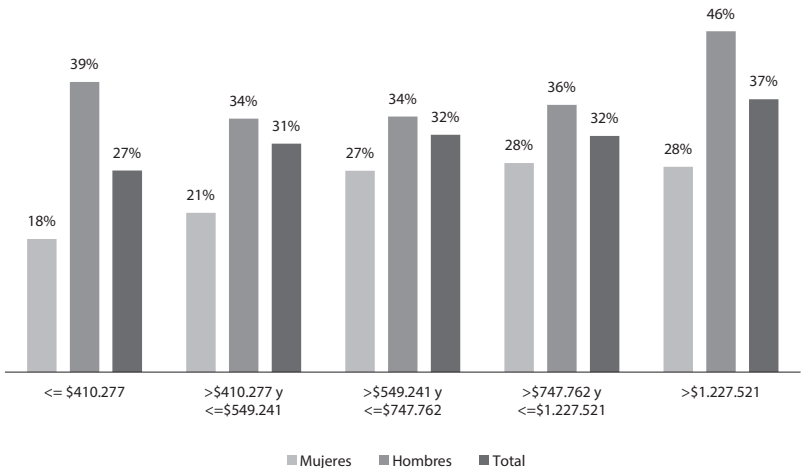
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Las tasas de reemplazo medianas según tramos de ingreso, considerando solo las pensiones autofinanciadas (Gráfico 4), son crecientes conforme se incrementa el monto de ingresos, muy posiblemente ligado a que los tramos de mayor ingreso también corresponden a quienes tienen mayor densidad de cotización. Una vez más se ponen de manifiesto las brechas de género existentes: mientras que los hombres del tramo de ingreso más alto obtienen una tasa de reemplazo mediana de 46%, para las mujeres de este mismo tramo de ingreso la tasa es de apenas 28%. Es decir que con su esfuerzo individual las mujeres logran a lo sumo recibir pensiones que representan alrededor de la tercera parte de sus ingresos durante la etapa activa.

Al incluirse la PGU (Gráfico 5), las tasas de reemplazo respecto del promedio de renta de los últimos 10 años para quienes ganan menos de \$410.277 superan el 100%, pero esta comienza a disminuir conforme se incrementan los montos de ingresos: las tasas de reemplazo medianas de quienes tienen ingresos superiores a \$549.241 empiezan a alejarse del promedio de la OECD, especialmente para las mujeres. Las mujeres con ingresos por sobre \$747.762 obtienen tasas de reemplazo medianas por debajo del umbral sugerido por la OIT, mientras que para los hombres sus tasas de reemplazo medianas siempre se encuentran por sobre el umbral sugerido por la OIT.

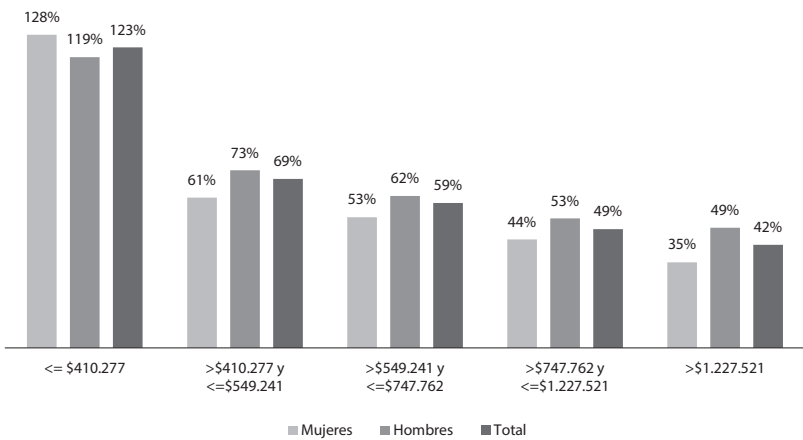
Por tanto, es posible concluir que, en términos de tramos de ingresos, el grupo en que la PGU no logra llevar las tasas de reemplazo por sobre el umbral sugerido son las mujeres con remuneraciones entre \$747.672 y \$1.227.521 y los hombres con remuneraciones mayores a \$1.227.521.

Gráfico 4. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA SIN PGU, SEGÚN SEXO Y TRAMO DE INGRESO. PORCENTAJE RESPECTO DEL PROMEDIO DE RENTA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Gráfico 5. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA CON PGU, SEGÚN SEXO Y TRAMO DE INGRESO. PORCENTAJE RESPECTO DEL PROMEDIO DE RENTA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Tasas de reemplazo mediana según tramos de años cotizados y de remuneraciones

El siguiente análisis compara las tasas de reemplazo según tramo de cotización y de remuneraciones. Para esto, primero se revisa cómo se distribuyen los pensionados según estas variables. El Cuadro 9 muestra que

existe una relación positiva entre los años cotizados y la remuneración imponible. Es decir, las bajas densidades de cotización se encuentran asociadas con bajas remuneraciones.

Cuadro 9. DISTRIBUCIÓN DE PENSIONADOS POR TRAMOS DE AÑOS COTIZADOS E INGRESOS

Años cotizados	<= \$410.277		>\$410.277 y <=\$549.241		>\$549.241 y <=\$747.762		>\$747.762 y <=\$1.227.521		>\$1.227.521	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
>0 y <=5	62.927	16	982	2	709	1	641	1	383	0
>5 y <=10	56.601	15	2.613	4	1.414	3	1.150	2	825	1
>10 y <=15	54.134	14	4.012	6	2.338	4	1.922	3	1.380	1
>15 y <=20	49.625	13	5.558	9	3.696	7	3.131	4	2.371	2
>20 y <=25	54.285	14	9.252	15	6.325	11	5.947	8	4.881	4
>25 y <=30	41.133	11	10.910	17	8.878	16	9.999	13	10.052	9
>30 y <=35	31.780	8	11.740	18	11.164	20	16.026	21	22.005	19
>35	36.991	10	18.421	29	21.632	39	37.702	49	72.676	63
Total	387.476	100	63.488	100	56.156	100	76.518	100	114.573	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

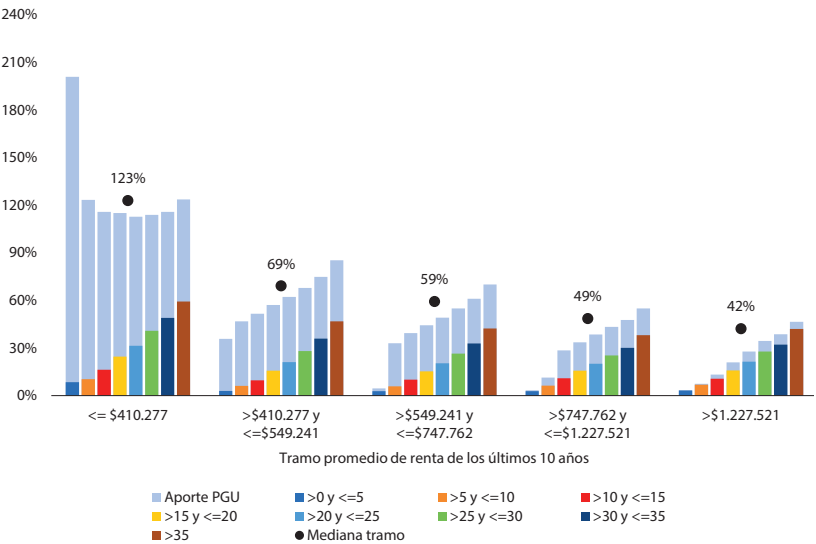
El Gráfico 6 muestra que con la PGU el mayor aumento de la tasa de reemplazo se logra para todos los tramos de años cotizados de los pensionados con una remuneración imponible menor o igual a \$410.277. Mientras más aumenta la remuneración, menor es la mejora en la tasa de reemplazo.

Al desagregar por sexo se encuentra que en el caso de las mujeres (Gráfico 7) la tasa de reemplazo mediana para el tramo de menores ingresos se ubica casi siempre por encima del 100% en todos los tramos de años cotizados (con excepción de las mujeres de este tramo que cotizan más de 35 años). Es en el caso de los tramos de remuneraciones mayores a \$747.762 donde se comienzan a observar tasas de reemplazo por debajo de las recomendaciones de la OIT.

Para el caso de los hombres (Gráfico 8), la situación es similar, aunque se observa que en los tramos de ingresos que se asimilan con la clase media, una mayor cantidad de tramos de años cotizados superan la tasa de reemplazo objetivo de la OIT.

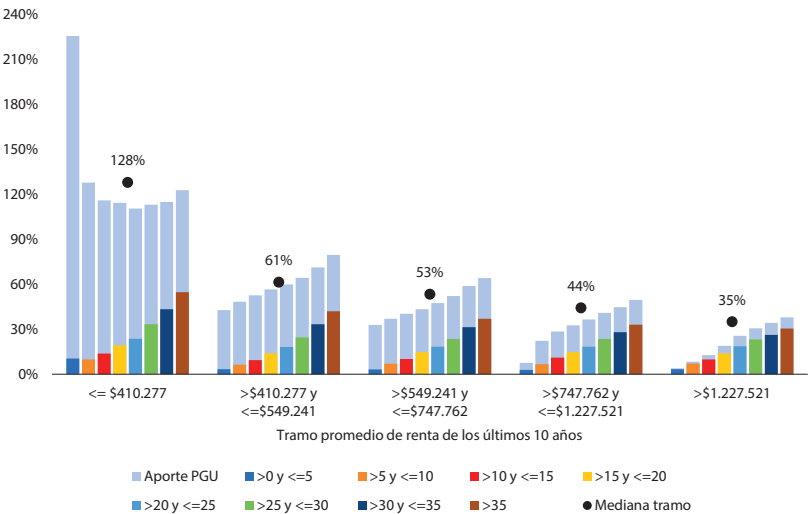
Estos resultados vienen a confirmar que quienes se ven mayormente favorecidos con la PGU (en términos de la magnitud de la mejora experimentada en sus pensiones y tasas de reemplazo) son los grupos de menores ingresos. Quienes cotizan con mayor frecuencia y por montos de ingreso mayores, son quienes perciben menores incrementos relativos en sus pensiones.

Gráfico 6. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA CON Y SIN PGU. SEGÚN AÑOS COTIZADOS Y TRAMO PROMEDIO DE RENTA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS



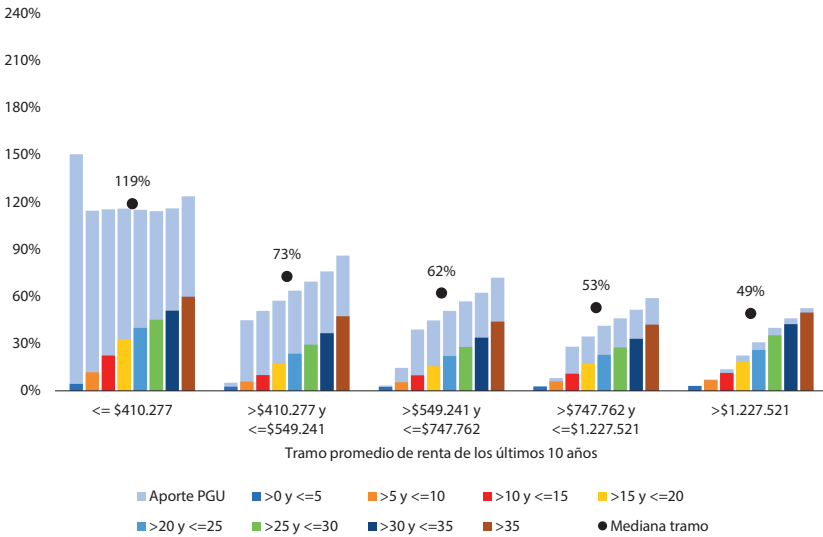
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Gráfico 7. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA CON Y SIN PGU DE PENSIONADAS MUJERES. SEGÚN AÑOS COTIZADOS Y TRAMO DE PROMEDIO DE RENTA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Gráfico 8. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA DE PENSIONADOS HOMBRES CON Y SIN PGU, SEGÚN AÑOS COTIZADOS Y TRAMO DE PROMEDIO DE RENTA DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

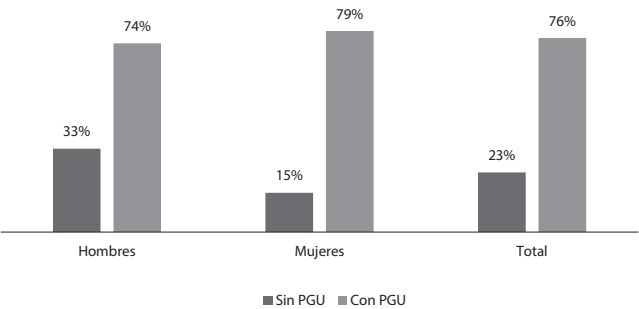
4. Robustez de los resultados

Para verificar que los resultados obtenidos en la sección anterior son robustos, se repite el ejercicio de cálculo de las tasas de reemplazo utilizando como variable de comparación del monto de pensión, la remuneración imponible asociada a la última cotización antes de la solicitud de pensión, que incluye un mayor número de observaciones que el caso anterior (959.456 vs. 698.211).

El Gráfico 9 muestra la mediana de la tasa de reemplazo de la pensión autofinanciada (sin PGU) y de la pensión total (con PGU). A nivel agregado, antes de incorporar el aporte de la PGU, las tasas de reemplazo son de un 23% de la remuneración imponible asociada a la última cotización, mientras que al incorporar la PGU se alcanza una tasa de reemplazo mediana de 76%. Al separar por sexo, se encuentra que las tasas de reemplazo autofinanciadas son mayores para los hombres que para las mujeres, con una brecha del doble a favor de los primeros. Al incorporar la PGU a la pensión, la conclusión se invierte, ya que las mujeres alcanzan una tasa de reemplazo mediana mayor a la de los hombres.

Como era de esperar, la magnitud de las tasas de reemplazo varía al utilizar una medida diferente de ingreso, pero la conclusión principal no varía: la PGU conduce a un incremento sustancial en las tasas de reemplazo.

Gráfico 9. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA CON Y SIN PGU. PORCENTAJE RESPECTO DE LA REMUNERACIÓN IMPONIBLE DE LA ÚLTIMA COTIZACIÓN



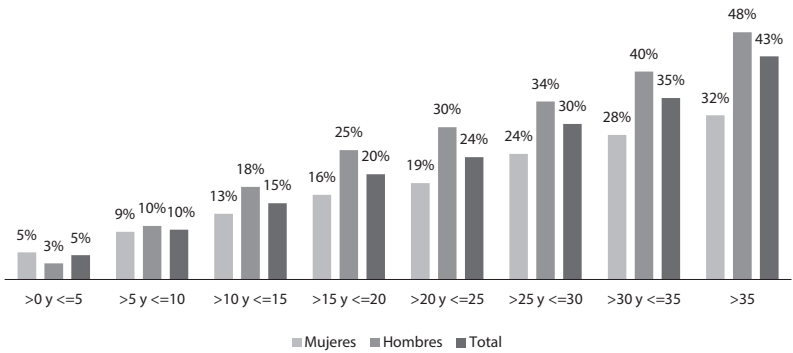
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Tasas de reemplazo según años cotizados

El Gráfico 10 muestra la tasa de reemplazo mediana de las pensiones por vejez sin PGU según años cotizados. Nuevamente se encuentra que, al considerar únicamente los montos de la pensión autofinanciada, las tasas de reemplazo son crecientes según el número de años cotizados, alcanzando un máximo de 43% para quienes cotizaron más de 35 años; de igual forma, queda de manifiesto la importante brecha de género que afecta a las mujeres que cotizaron desde 10 años en adelante. Al igual que cuando utilizamos la remuneración promedio de los últimos 10 años anteriores a la solicitud de pensión, tras la incorporación de la PGU (Gráfico 11), las tasas de reemplazo son decrecientes conforme se incrementan los años de cotización.

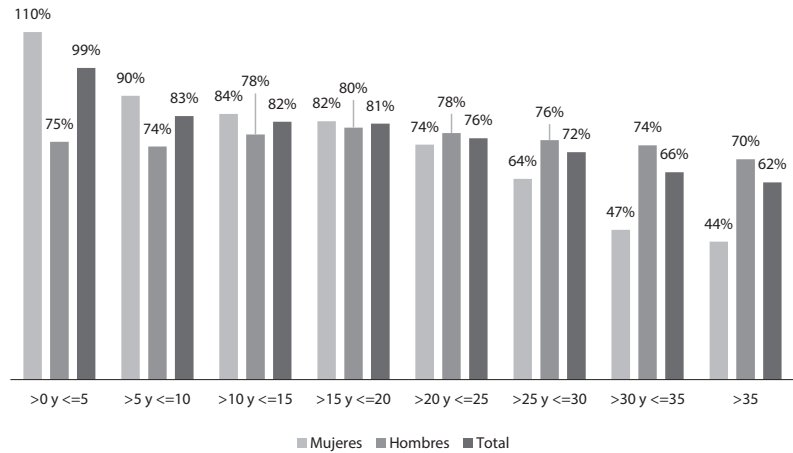
Si bien los órdenes de magnitud varían con respecto al resultado utilizando el promedio de rentas como la variable de ingresos, una vez más se concluye que las mujeres con más de 30 años de cotización son quienes no estarían alcanzando tasas de reemplazo según los estándares internacionales, a pesar de la inclusión de la PGU.

Gráfico 10. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA SIN PGU, SEGÚN AÑOS COTIZADOS. PORCENTAJE RESPECTO DE LA REMUNERACIÓN IMPOSIBLE DE LA ÚLTIMA COTIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Gráfico 11. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA CON PGU, SEGÚN AÑOS COTIZADOS. PORCENTAJE RESPECTO DE LA REMUNERACIÓN IMPOSIBLE DE LA ÚLTIMA COTIZACIÓN

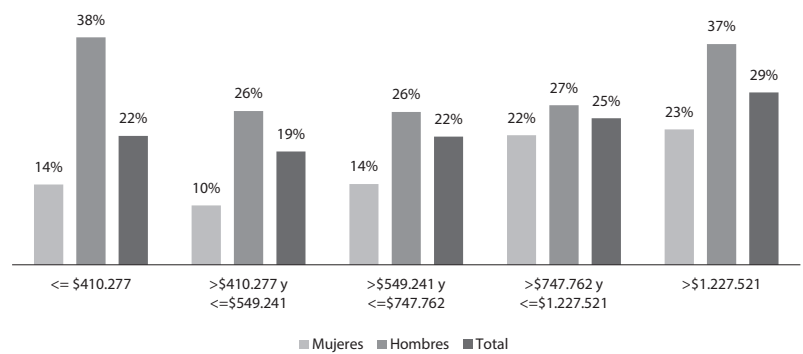


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Tasas de reemplazo según tramos de la remuneración imponible asociada a la última cotización

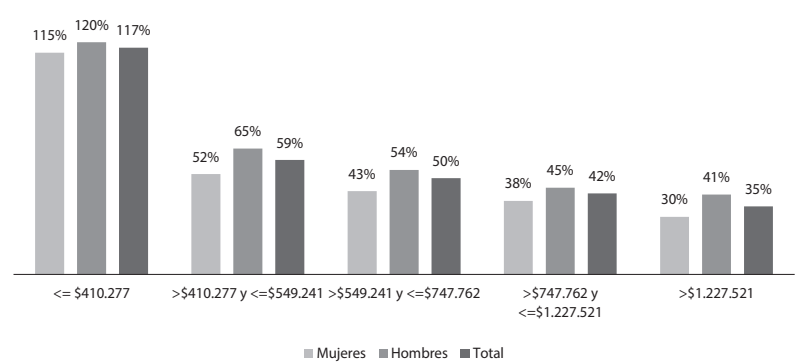
Al revisar las tasas de reemplazo medianas según los tramos de la remuneración imponible asociada a la última cotización (gráficos 12 y 13), encontramos que, tras la incorporación de la PGU, las tasas de reemplazo para quienes ganan menos de \$410.277 superan el 100%. Quienes ganan por sobre \$410.277 y hasta \$549.241 obtienen una tasa de reemplazo de 59% de la remuneración imponible de la última cotización antes de pensionarse.

Gráfico 12. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA SIN PGU, SEGÚN SEXO Y TRAMO DE INGRESOS. PORCENTAJE RESPECTO DE LA REMUNERACIÓN IMPOSIBLE DE LA ÚLTIMA COTIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Gráfico 13. TASA DE REEMPLAZO MEDIANA CON PGU, SEGÚN SEXO Y TRAMO DE INGRESOS. PORCENTAJE RESPECTO DE LA REMUNERACIÓN IMPOSIBLE DE LA ÚLTIMA COTIZACIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Sin embargo, para quienes tienen una remuneración superior a los \$549.241, las tasas de reemplazo empiezan a caer a niveles cercanos o por debajo de la tasa de reemplazo sugerida. Entre \$549.241 y \$747.762 de remuneración la tasa de reemplazo corresponde al 50% de la remuneración imponible asociada a la última cotización. Quienes tienen remuneraciones entre \$747.762 y hasta \$1.227.521 tienen una tasa de reemplazo mediana de 42%. En el tramo de mayores ingresos (por sobre \$1.227.521) las tasas de reemplazo son de un 35% de la remuneración imponible de la última cotización. Cabe mencionar que, siendo este el

grupo de mayores ingresos, posiblemente cuenten con otras fuentes de financiamiento para su retiro.

Al revisar las diferencias por sexo, encontramos que, en el caso de las mujeres, la situación descrita con anterioridad se hace aún más evidente. Las mujeres con ingresos por sobre \$549.241 obtienen tasas de reemplazo medianas por debajo del umbral de 45% sugerido por la OIT (incluso tras la incorporación del aporte de la PGU) al considerar como ingreso de referencia la remuneración imponible asociada a la última cotización. Para los hombres, cuando la tasa de reemplazo se estima incluyendo la PGU y con relación a la remuneración imponible de la última cotización, se observa que se encuentra por sobre el umbral de 45% sugerido por la OIT hasta el tramo en que la remuneración es igual o menor a \$1.227.521.

En síntesis, es posible afirmar que las principales conclusiones son robustas al uso de una variable distinta de ingreso.

5. Conclusiones

No cabe duda de que la PGU es una medida que mejora sustancialmente la situación de los pensionados, en particular de quienes cuentan con menos años de cotización y pertenecen a los tramos de ingresos más bajos. De hecho, para estos grupos las tasas de reemplazo actuales superan el 100%. De un total de 964.235 pensionados mayores de 65 años, 729.631 (75%) mejoraron su pensión gracias a la PGU. De estos, el 53% son mujeres y el 47% hombres. Se destaca que casi 2 de cada 3 de este grupo de pensionados aumentaron sus pensiones por sobre el 80%.

No obstante, uno de los desafíos de la situación actual (es decir, después de la implementación de la PGU) es que las mujeres con más de 30 años de cotización no logran tasas de reemplazo de acuerdo con los estándares internacionales. Las mujeres que cotizan entre 31 y 35 años alcanzan una tasa de reemplazo mediana de 47%. Situación similar ocurre con las mujeres con 36 o más años de cotización, las que alcanzan una tasa de reemplazo de 44%. Ello es preocupante, pues da cuenta de que, a pesar de su esfuerzo contributivo a lo largo de la vida, este grupo de mujeres se verá enfrentado en su vejez a pensiones que son menos de la mitad de sus ingresos laborales.

Al revisar la situación de los actuales pensionados según sus tramos de ingreso, se encuentra que las mujeres de clase media (remuneracio-

nes entre \$747.672 y \$1.227.521) son quienes a pesar de la incorporación de la PGU no logran alcanzar tasas de reemplazo en línea con los estándares internacionales, mientras que los hombres están justo en el límite.

A la luz de estos resultados, es evidente que si se quiere mejorar la situación de los actuales pensionados a través de solidaridad, los esfuerzos debiesen centrarse en dos grupos prioritarios: la clase media y las mujeres con mayor número de cotizaciones previsionales.

Bibliografía

- Benavides, P. y Valdés, R. 2018. Pensiones en Chile: antecedentes y contornos para una reforma urgente. *Temas de la Agenda Pública* 13(107). Disponible en: https://politicaspUBLICAS.uc.cl/web/content/uploads/2018/10/Paper-No107_Pensiones-3.pdf [16 de agosto 2024].
- Binswanger, J. y Schunk, D. 2012. What Is an Adequate Standard of Living during Retirement? *Journal of Pension Economics and Finance* 11(2), 203-222.
- Bravo, D. 2023. Tasas de reemplazo. Nuevos hallazgos para la Reforma de Pensiones. Presentación Seminario 'Pensiones: un necesario rediagnóstico'. Noviembre, Centro UC Encuestas y Estudios Longitudinales, Santiago, Chile.
- Cabezón, E. 2022. Tasas de reemplazo de actuales pensionados. Perspectivas: Observatorio de Pensiones y Mercado Laboral. Disponible en: <https://observatorioperspectivas.cl/documento/tasas-de-reemplazo/> [16 de agosto 2024].
- Cabezón, E. y Larraín, C. 2021. Pensiones en Chile. ¿Cómo han evolucionado en el tiempo? *Serie Informe Económico* 297, Libertad y Desarrollo. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/12/SIE297.pdf> [16 agosto 2024].
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones 2015. Informe final. Disponible en: http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf [16 de agosto 2024].
- Dudel, C., Ott, N. y Werdning, M. 2016. Maintaining One's Living Standard at Old Age: What Does that Mean? Evidence Using Panel Data from Germany. *Empirical Economics* 51(3), 1261-1279.
- OECD 2024. Pensions at a Glance 2023. Organisation for Economic Cooperation and Development. Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm> [16 de agosto 2024].
- OIT 1952. C102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima). Organización Internacional del Trabajo, OIT. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247 [13 de agosto 2024].
- OIT 1967. C128, Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. Organización Internacional del Trabajo, OIT. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312273 [13 de agosto 2024].
- Palmer, B.A. 1989. Tax Reform and Retirement Income Replacement Ratios. *Journal of Risk and Insurance* 56(4), 702-725.
- Skinner, J. 2007. Are You Sure You're Saving enough for Retirement? *Journal of Economic Perspectives* 21(3), 59-80.

Smith, J.P. 2003. Trends and Projections in Income Replacement during Retirement. *Journal of Labor Economics* 21(4), 755-781.

Subsecretaría de Previsión Social 2021. Brechas de Género en el Sistema Previsional Chileno: factores directos e indirectos. Disponible en: https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/estudios-de-genero/Brechas_Pensiones_Vejez_Web.pdf [13 de agosto 2024].

Ugarte, G. y Vergara, R. 2022. PGU y tasas de reemplazo. *Puntos de Referencia* 633, Centro de Estudios Públicos. Disponible en: https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/12/pder633_ugarte_vergara.pdf [13 de agosto 2024]. *EP*

Autores

KAROL FERNÁNDEZ es PhD in Economics por la Universidad de Oxford, MSc in Economics por la Universidad de Essex, MA en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile y BA en Economía por la Universidad de Costa Rica. Es vicepresidenta ejecutiva de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. Dirección: Avda. Nueva Providencia 2155, Torre B, oficinas 810 y 811, Piso 8, Providencia, Santiago, CP 7510161, Chile. Email: kfernandez@fiap.cl.

NICOLÁS ROJAS es ingeniero comercial por la Universidad de Chile. Es analista de datos del Centro de Políticas Públicas, Facultad de Economía y Gobierno, Universidad San Sebastián, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6060-5153>. Dirección: Bellavista 7, Santiago, CP 8420524, Chile. Email: nicolas.rojas@uss.cl.

ALEJANDRO WEBER es MBA y Master of International Development Policy por la Universidad de Duke y psicólogo por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es decano de la Facultad de Economía y Gobierno, Universidad San Sebastián, Chile. Dirección: Bellavista 7, Santiago, CP 8420524, Chile. Email: alejandro.weber@uss.cl.

Agradecimientos

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de dos árbitros anónimos, los que han permitido enriquecer sustancialmente este artículo. Asimismo, agradecemos a Juan José Ossa, director del Centro de Políticas Públicas, Universidad San Sebastián, y a Cristóbal de la Maza, director de posgrados de la Facultad de Economía y Gobierno, Universidad San Sebastián, por sus valiosos comentarios a la versión inicial de este escrito. Los errores u omisiones son de absoluta responsabilidad de los autores de este artículo.

Financiamiento

Esta investigación no contó con financiamiento específico.

Conflicto de interés

Los autores no declaran conflictos de interés.

Entrevista

Pablo Oyazún

La sección Entrevistas de la revista *Estudios Públicos* es un espacio para profundizar en las ideas y vida de intelectuales con vasta trayectoria académica e internacionalmente reconocidos. Su objetivo es vincular la dimensión biográfica con la conceptual, para comprender el trasfondo experiencial y social de la producción de ideas.



Entrevista

La fragilidad del pensamiento. Una entrevista con Pablo Oyarzún

Pablo Oyarzún^a en conversación con Diego Fernández^b

^a Universidad de Chile, Chile

^b Universidad Andrés Bello, Chile

Pablo Oyarzún es probablemente el filósofo chileno vivo más importante de los últimos cuarenta años. En esta entrevista revisamos los aspectos más relevantes de una trayectoria notable, que abarca una enorme cantidad de temas e intereses: metafísica y ontología, filosofía moral y política, epistemología, filosofía del lenguaje, estética, retórica, teoría y crítica de arte, literatura, cultura, educación y política. A su haber se cuentan más de quinientas publicaciones, entre libros, ensayos, artículos y críticas, sin atender a una labor igualmente extensa como traductor. El trabajo de Pablo Oyarzún ha dejado una marca indeleble en el campo intelectual chileno y, crecientemente —al menos—, en el latinoamericano. Como él no dejará de recordarlo en la presente entrevista, este trabajo es inseparable de su labor como profesor en diversas universidades de Chile, y como profesor invitado en varias de las más prestigiosas universidades de América Latina, Europa y Estados Unidos. Varias generaciones de filósofos, filósofos, ensayistas, críticos literarios y artistas han desarrollado sus respectivas contribuciones bajo su tutela o supervisión.

Aunque son varias las universidades que lo han albergado, su trabajo no puede ser separado de la Universidad de Chile, en particular de la Facultad de Artes, donde es profesor titular, y donde fundó el Doctorado en Filosofía con mención en Estética y Teoría de las Artes. En dicha universidad, Oyarzún ha ocupado diversos cargos directivos entre 1991 y el presente (vicedecano, decano, senador, director de la Iniciativa Bicentenario y miembro del Consejo de Evaluación). En el Instituto de Arte

de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, no obstante, dirige el Seminario Central de Investigación hace más de veinte años. Entre varias otras membrecías, Oyarzún es miembro del *board* del Consortium of Humanities Centers and Institutes, cuya presidencia radica en el presente en Berkeley, y del Comité Científico de la Chaire Européenne de Philosophie Contemporaine, alojada en la Universidad de París 8. Desde 1975 le han sido adjudicados diversos proyectos de investigación y creación. Ha recibido reconocimientos y premios diversos, entre ellos un doctorado *honoris causa*.

La entrevista comienza con el relato del arribo de Oyarzún a la filosofía, y revisa a continuación diversas facetas de su trabajo: su modo de entender la filosofía —en relación con otras formas de hacer y de saber—, y su labor como traductor, profesor y académico de la Universidad de Chile. Al final de la entrevista agregamos una bibliografía con sus principales obras.

De la biografía a las categorías filosóficas. Sobre la fragilidad

Diego Fernández (DF): Heidegger, en una clase suya sobre Aristóteles, señalaba en la primera sesión que su seminario se compondría de dos partes: de la vida de Aristóteles y de la obra de Aristóteles. Y dice algo así como: ‘comencemos pues por la primera parte, Aristóteles nació, escribió y murió. Pasemos por fin a la segunda parte que es la verdaderamente importante’. Traigo la anécdota porque creo que es expresiva de una cierta desconfianza que la filosofía alberga hacia la biografía, al menos cuando se la considera como causa explicativa de lo que se escribe y de lo que se piensa. Imagino que tendrás un comentario sobre esto y sobre tu propia relación con la biografía cuando das cuenta de tu trabajo.

Pablo Oyarzún (PO): Yo creo que la biografía es importante; no es una cuestión menor. Lo que no se puede hacer es desentrañar, por así decirlo, la obra de alguien —si es que se puede hablar de ‘obra’ en algunos casos— a partir de determinados datos biográficos. Es una cuestión que tiene que ver más bien con la experiencia. Por otro lado, yo tengo bastante claro cómo llegué a la filosofía; no tengo ninguna duda a ese respecto. Pero hay cosas que para mí son importantes en términos de las

experiencias que he tenido, o experiencias de las cuales provengo, y que eventualmente se plasman en lo que uno escribe.

En realidad, el lugar de acceso a esa dimensión biográfica, experiencial, es la propia escritura, pero la propia escritura no se desprende del todo de esas experiencias, si bien en ella queda la huella, y esa huella es lo biográfico. Mi impresión es que uno escribe a partir de su biografía necesariamente. Por eso me parece conveniente escribir siempre en 'yo', no en un 'nosotros' mayestático o a partir de otras formas semejantes. Uno no es una comunidad, y es algo arrogante suponer que uno es portavoz de una comunidad; a lo sumo uno está preguntando a una comunidad posible su parecer respecto de lo que escribe o dice. Uno habla por sí mismo, a partir de lo que a uno le ha pasado de las cosas que ha experimentado y de cómo eso ha movilizó su pensamiento. Creo que esa es básicamente la vinculación que se tiene con la propia biografía. Por cierto, y por lo mismo, lo que no puedes hacer es convertir esa biografía en la clave de lectura del asunto; es más bien al revés. Desde el punto de vista estrictamente personal, lo que uno produce es lo que de alguna manera a uno le da acceso a su propia biografía también. Si tu biografía se marca tanto por una decisión, por una opción —que en el fondo significa pensar, lo que sea esa cosa—, entonces hay también allí ciertos secretos respecto de uno mismo, cosas de las que uno no tiene noticia y a las que solamente puede acceder oblicuamente en la escritura. Pero advertir eso, claro, ya tiene solamente a un interesado.

DF: Da la impresión de que a la filosofía se suele llegar por desvío. Hay ciertos problemas que uno no puede resolver en determinadas disciplinas o prácticas, lo que hace que uno tenga que construir una cierta exterioridad. Y ese afuera, la relación con ese afuera, es el lugar de la filosofía. ¿Dirías que en tu caso fue el de la biología?

PO: De la biología y de varias otras cosas más. Mi respuesta a tu pregunta la di en una especie de rendición de cuentas acerca de diversas cosas que he escrito y que está incluida en un libro publicado por Lom,¹ en un breve pasaje. Consistió en ser infidente conmigo mismo y confesar lo que yo veía, lo que yo sentía como procedencia, que por supuesto es un cuento que uno se cuenta, es un mito que uno se fabrica, pero que

¹ Aguirre, M. y Figueroa, M. (eds.) 2023. *Pablo Oyarzún. Reverberaciones*. Santiago: Lom.

tiene que ver con lo que decía antes. Son dos momentos infantiles. Uno, cuando tenía seis años o algo así, pasaba insomnio y lo único que quería era pensar a Dios: no *en* Dios, sino *a* Dios. Mi tema era: ¿cómo se piensa esto?, ¿qué es esta cosa? y ¿qué es la inmortalidad? Estaba obsesionado con esas preguntas y me quedaba totalmente despierto hasta que terminaba literalmente viendo blanco. Mi recuerdo, obviamente mítico, es ese. Tiempo después, ya adolescente, llegué a sentir que esa obsesión tenía que ver con la filosofía, con lo universal, con la totalidad, lo absoluto, el nombre que quieras darle.

El otro momento es cuando mi papá me llevaba al parque de Pedro de Valdivia Norte y me contaba las cosas que estaba leyendo. Él era neurólogo. Leía a Merleau-Ponty y cosas de ese tipo. Yo tenía 10 u 11 años; me hablaba de Piaget, me hablaba de diversas cuestiones relacionadas con la conciencia. Su tema central era la conciencia. Eso me interesó. Me gustó, porque me parecía entenderlas, aunque es probable que no las entendiera en absoluto, pero sí me produjo enorme atracción.

Después, la biología que tú mencionas fue básicamente una negociación con mi papá, porque él quería que yo fuera neurólogo como él. Yo le decía que no me interesaba la clínica por ningún motivo, que lo que me interesaba era la investigación. Entonces hicimos un negocio: entré primero a biología, pero después inmediatamente entré a filosofía. Me dije: voy a hacer las dos cosas juntas. Aguanté un año en biología y hasta ahí llegué. Estaba de oyente en filosofía y luego me trasladé directamente. Pero, en general, por supuesto que uno viene marcado por muchas cosas de antes. A mí me gustaba la arquitectura, la astronomía, el dibujo, el ajedrez, las palabras. Todas esas son también procedencias de muy distinto tipo, que tienen que ver de pronto con los deportes, con cualquier cosa. O sea, en todo siempre estás de alguna manera pensando. Siempre hay una raíz de pensamiento. Eso va construyendo algo que tampoco terminas de saber ni de entender del todo.

DF: Hay dos dimensiones en lo que señalas. Una es el modo más o menos indirecto al que se llega a la filosofía (suelen ser maneras muy distintas entre quienes se dedican a ella, porque las experiencias o biografías, justamente, son muy distintas). Por otro lado, el lugar de llegada es también distinto de acuerdo con esas experiencias, por mucho que por conveniencia o economía lingüística le llamemos también ‘filosofía’ a ese afuera. De hecho, también la filosofía ‘se dice de muchas maneras’. ¿Cómo lo ves en tu caso?

PO: Es que tiene que ver con los problemas que tú estás pensando en un momento dado, con los problemas que te estimulan, que te hacen pensar en algo, aunque no siempre sean esos mismos problemas que te interpelan. Hay algo de oblicuidad en el pensamiento, siempre. Uno se hace cargo de eso de la mejor manera que puede, que siempre es débil. Siempre hay fragilidad. El pensamiento es muy frágil, y eso es hermoso. El pensamiento porta la huella de la fragilidad de la vida. Esa fragilidad está presente en el pensamiento. Es la finitud, lo que la ontología podría llamar la finitud: esa fragilidad, esa vulnerabilidad fundamental. Por eso el pensamiento se discontinúa también. Uno se distrae, se dispersa, se pierde pensando —como en los *Pensamientos de Pascal*² y sus censuras de la vanidad, el *divertissement*, la distracción. Creo que este aspecto es vital. La posibilidad de distraerse o de perderse es fundamental. A veces es ella la que te conduce hacia los problemas que te mueven. Por eso me gustan escritores como Montaigne, como el mismo Pascal, que piensan desde esa fragilidad (la de la ‘caña pensante’), a la vez que la piensan y que tienen, sobre todo el primero, una vena digresiva. Claro, uno diría que es la vena ensayística, la que, entendida así, es muy importante en filosofía. No es lo único, ciertamente, pero sí es un lugar al que uno quiere llegar, de alguna manera. Uno quiere tener esa suerte de licencia, que es libertad para pensar en algo que te lleve a otras cosas, que son en realidad las cosas que querías pensar, pero que no sabías que querías pensar.

DF: A propósito del ensayo, hay una tensión en la filosofía. La filosofía tiene una vocación por la universalidad, por la totalidad, pero la clave de esa vocación suya es que no puede hacerlo descuidando el particular o, dicho de otro modo, descuidando el caso. El singular o ese particular tiene que quedar reconocido en esa totalidad. Uno podría contar una pequeña historia de la filosofía como negociación entre el particular y el universal, que ya está presente en la teoría de las ideas de Platón o en el hecho de que Aristóteles sostenga que no pueda haber ciencia del particular. Es una historia muy larga, pero que toca de cerca a tu propio trabajo, muy atento a esta tensión. A veces este se declina en momentos más ensayísticos, podríamos decir —como una manera de seguir la vía de la singularidad, de ser llevado por la escritura en la búsqueda de una singularidad—, pero hay otros momentos de tu trabajo que podríamos

² Pascal, B. 1998-2000. *Œuvres complètes* (2 tomos). Paris: Pléiade.

denominar más canónicamente filosóficos, que tienen una vocación por el universal, o por traducir el otro momento, ese momento ensayístico. ¿Cómo observas esa tensión en la filosofía y luego en tu propio trabajo?

PO: Totalmente. Para mí eso es la filosofía. Lo que yo entiendo por filosofía es esa tensión entre categorialidad y singularidad. Esa es una tensión con la cual uno tiene que manejarse, porque nunca se puede sacrificar lo singular en favor del resguardo de una categorialidad que finalmente no tiene acceso a cosas que realmente importan. Es la multiplicidad de singularidades entre las que cada cual, cada cosa, un singular más, prospera o sucumbe y, de una manera u otra, ambas cosas a la vez. Esto tiene que ver justamente con la experiencia que mencionaba al principio. Cuando formé el Doctorado en Filosofía [con mención en Estética y Teoría del Arte] en la Universidad de Chile, mi idea era básicamente esa. Es decir, en el doctorado lo que tiene que ponerse en ejercicio es la tensión entre la categorialidad irrenunciable, o sea, el carácter irrenunciable del concepto en filosofía, y la singularidad, que siempre es lo que resiste al concepto, a la conceptualización. Y eso es lo que me interesa de la filosofía. Claro, tú podrías decir que es muy benjaminiano, pero también es platónico, es la ‘salvación de los fenómenos’, no solo de los astronómicos —que de esos hablaba la frase de Benjamin, al parecer—,³ sino de todo fenómeno. Finalmente, la filosofía siempre ha tenido que ver con esa cuestión.

El tema es que uno siempre piensa en conceptos, y no puede dejar de pensar en conceptos. Si uno deja pensar en conceptos, ya es otra cosa, es conversación. Puede ser muy entretenido, pero ya no tiene el *élan* de la filosofía, no tiene el vigor de la filosofía. Necesitas mantener la convicción de que los conceptos son irrenunciables para poder pensar, pero lo que quieres pensar, por otro lado, siempre es lo que escapa al concepto. Una manera de nombrar esa tensión es ‘experiencia’. Ahora, no creo que sea la única manera de nombrarla, ciertamente, pero claramente se trata de un concepto que, en todo el pensamiento filosófico, tiene una raigambre compleja y contradictoria.⁴ El aprieto en que te pone te puede llevar a la universalidad de un viaje. En ese envión puede hacer olvidar todo lo que nutría justamente la posibilidad misma de pensar y, a cambio de ello, conduce a recurrir a alguna universalidad ya hecha, y a

³ Benjamin, W. 1972-1989. *Gesammelte Schriften* (Vol. I, 1). Frankfurt: Suhrkamp.

⁴ Oyarzún, P. 1998. Indagaciones sobre el concepto de experiencia. *Seminarios* 11, 123-133.

olvidar los problemas únicos, insustituibles, que nutrían esa posibilidad. Hay distintas maneras de hablar de experiencia, pero finalmente es un concepto que tiene que ver con ese lugar tenso, de extrema resistencia a ambos lados. El concepto también resiste a esa especie de zona oscura que es la singularidad. En filosofía se vive un poco en esa tensión.

DF: La singularidad abandonada a sí misma se vuelve banal. Entonces, si la singularidad no tiene un viso, una búsqueda por tratar de tocar la universalidad, estamos en problemas. Eso está, por ejemplo, en Michel de Montaigne. ¿Por qué nos interesan tanto sus ensayos? Creo que se debe al privilegio del yo, a no escribir haciendo uso de ese nosotros mayestático que antes mencionabas, sin duda, pero al mismo tiempo la forma del ensayo —digna de este nombre— implica que esa singularidad interpele a una comunidad, interpele a un nosotros. O sea, puedo convertir ese yo que se escruta en sus detalles más escabrosos muchas veces, en una experiencia propia, incluso si no está reconocida en nuestra propia biografía, aunque sí como posibilidad.

PO: Eso es lo que resulta muy fascinante del escepticismo, porque la filosofía viene de ahí, viene del escepticismo. Yo creo que no hay filosofía que no venga justamente de una experiencia escéptica, de no saber, de no poder saber en definitiva. Por eso Montaigne es tan importante, porque es el tipo que trae a Pirrón el escéptico a la modernidad, o sea, no hay traspaso del escepticismo pirrónico al mundo moderno sin Montaigne. De Descartes a Hegel está clara la significación del escepticismo para toda la filosofía moderna.

Lo que es especialmente interesante de esto es cómo los antiguos escépticos se sitúan epistémicamente. Si seguimos a Sexto Empírico, se sitúan en función del fenómeno. Lo que interesa es salvar el fenómeno, hacerle justicia, y por lo tanto nunca puedes subordinar o subsumir el fenómeno en una conceptualización fija, rígida, que necesariamente es dogmática. Los dogmáticos son esos que andan buscando saber, que buscan, por cierto, la verdad afanosamente, honestamente, pero que, digamos, se cansan muy luego de no hallarla. Dado que se cansan, construyen algo, y lo hacen para poder satisfacer esta especie de impulso que los llevó a hacerse preguntas, a problematizar. En cambio, los escépticos siguen buscando. Ser escéptico es seguir buscando, pero seguir buscando significa también resistirse a cualquier tentación que te impida seguir

buscando, de ahí vienen entonces todas esas figuras maravillosas, los tropos que tienen los escépticos, para rechazar a los dogmáticos. Tienen tropos geniales, por ejemplo, 'bueno, la verdad, esta solución está muy buena, la solución del dogmático es genial, pero seguramente alguien puede oponerse a esta solución. Por supuesto que yo ahora no, pero alguien se puede oponer, o yo mismo, con suerte, más tarde'. Entonces mantienes tu disposición escéptica, y eso tiene que ver muy centralmente con esta cuestión.

Por lo mismo, cuando digo 'el concepto', en el fondo es la verdad lo que está en juego. Pero también es cierta experiencia, también es un valor, una valencia o algo por el estilo, que mide lo que tú estás haciendo, y que mide justamente la distancia entre lo que estás haciendo y eso a lo que quisieras acceder, que es la zona oscura. A mí lo que me interesa del escepticismo es fundamentalmente eso. En ese sentido, me siento completamente escéptico. Uno siempre está en ese proceso de desarme de las propias convicciones. Sin embargo, a medida que uno va envejeciendo, se va haciendo más difícil porque hay más sedimento. Pero uno trata de mantener esa disposición, que fue la primera, aquella con la que ingresó a la filosofía, y que dice: '¿sabes?, no creo más nada'. O sea, espera, convénceme de que esta cuestión es así. Y no me convenzas solo con argumentos, porque no bastan los argumentos. Nadie se ha dejado convencer por argumentos solamente. Tiene que haber ejemplos, otras cosas, tiene que haber indicaciones, ostensiones. Algo te tiene que mostrar la realidad y algo te debes dejar mostrar por la realidad para que tengas la posibilidad de seguir pensando.

El destello de la comprensión. Sobre filosofía y literatura

DF: Te quería preguntar también por la relación entre filosofía y literatura. Te pregunto a propósito de la muestra, de la ostensión, que señalas, y por el hecho de que, como dices, uno nunca se deja convencer solamente por argumentos. Creo que, sin que la una se pueda reducir a la otra, hay en la filosofía momentos literarios irrenunciables, que son momentos no propiamente argumentativos, podríamos decir, sino momentos mostrativos, donde se devela —en buen sentido— un cierto dispositivo retórico, que es fundamental.

PO: Me acordé de los reclamos de Habermas en contra de la confusión entre filosofía y retórica, que va acusando a Derrida y a todos los postestructuralistas. Claro, no es eso. La relación entre filosofía y literatura se produce a un nivel mucho más básico, con todo el respeto que tengo por la retórica —estoy escribiendo en este momento sobre eso, porque amo la retórica y amo la sofística. Yo creo que literatura y filosofía sí son dos esferas separadas que tienen dominios, por así llamarlos, jurisdiccionales claramente distintos. Es importante que esa diferencia se mantenga.

Cuando uno habla de retórica en el sentido más peyorativo de la palabra, es como decir: la retórica siempre es una coartada, no sé qué decir, pero puedo llenar el espacio, puedo llenarlo con palabras y esas palabras de alguna manera logran hacerme pasar de una situación a otra, salvando este engorro en el que me metí, este embrollo en que estoy metido y en el que no sé qué decir y qué es lo que me acaba de pasar.⁵ Me parece que lo más importante es el punto que tú hacías. Porque tú puedes tomar el asunto como una coartada. Y efectivamente cuando uno lee textos que juegan mucho a la cuestión de la vinculación entre literatura, retórica y filosofía, uno se encuentra en tantas ocasiones con que se llenan páginas y páginas, llenando blancos con palabras, y no hay nada. Entonces empiezas a imitar ciertos estilos que por el solo hecho de que los imitas los conviertes en *maña*.⁶ Así hay mucha escritura derridiana, por ejemplo, mucha escritura deleuziana, por ejemplo, que a mí no me convence, porque justamente no son escrituras que nazcan de una intención primaria, sino que nacen de esta suerte de fascinación por la escritura de otro. Pero tú tienes tu propia escritura, puede ser una cosa muy mínima, pero es tu escritura, y eso puede tener también un aspecto literario.

Ahora, con respecto a lo que decías sobre la ostensión, si uno va a Kant, por ejemplo, encuentra un caso maravilloso. Kant es un filósofo que en sus comienzos escribía muy bien. Cuando uno lee *Sueños de un visionario*, cuando uno lee el *Ensayo sobre las enfermedades de la cabeza*,⁷ nota que es un tipo genial, irónico, con toda la potencia de un gran ensayista, un gran ensayista filosófico, que escribe extraordinariamente bien.

⁵ Pablo Oyarzún alude a una interrupción ocurrida durante la entrevista.

⁶ En el español de Chile, *maña* alude a una cierta argucia o mal hábito que alguien tiene escondido y en general no demuestra.

⁷ Kant, I. 2001 [1764]. *Ensayo sobre las enfermedades de la cabeza*. Traducción A. Rábano y J. Rivera. Madrid: A. Machado.

Y es evidente que Kant, en un determinado momento, decide 'escribir mal', o sea, es muy evidente, es como Aristóteles con Platón, 'soy muy amigo de la escritura, pero soy más amigo de la verdad'; entonces, lo que se requiere es la *Crítica*. Lo que tengo ahora como tarea es la propedéutica, la preparación del sistema, entonces escribo las *Críticas*.⁸ Hago toda esta propedéutica: crítica de la razón, de todas las facultades del sujeto; perfecto, pero cuando vas a esos textos, a los textos 'mal escritos' de Kant, por llamarlos de alguna manera —porque de pronto son insoportables, sin duda: párrafos que son una sola frase, y es todo así, la frase entera con el párrafo, y como traductor me parece importante también que se perciba eso, que se perciba la dificultad de escritura, que se perciban también las interpolaciones infinitas que empezó a hacer Kant para poder decir lo que quiere decir, y que después de tantas interpolaciones ya nadie sabe qué es lo que quería decir—, cuando uno va a esos textos —digo—, de pronto aparece en Kant una metáfora, y las metáforas kantianas son de una iluminación absolutamente resplandeciente. Pero no vas a decir que el texto de Kant vale por esa metáfora, el texto vale por la argumentación que hay en él, que es extraordinariamente potente. Esa argumentación —un poco como pasa con Platón con los mitos— de pronto tiene que recurrir a algo que hace —por así decir— gráfico, que hace casi asible la cosa que está tratando de decir. Eso está en todos los textos del Kant crítico y del Kant poscrítico. Es muy notable. El 'mal radical'⁹ que habita en la naturaleza humana, ¡qué expresión más hermosa! La 'insociable sociabilidad'¹⁰ que, como tendencia inherente, lleva a los humanos a asociarse y a la vez a aislarse, porque todo lo quieren según su criterio y su arbitrio. Las metáforas, las analogías, los oxímoros de Kant son notables.

⁸ Oyarzún se refiere al programa de Kant: *Crítica de la razón pura* (1781, segunda edición, 1787), *Crítica de la razón práctica* (1788) y *Crítica de la facultad de juzgar* (1790). En I. Kant, *Kants Werke: Akademie-Textausgabe* (Tomos 2-5). Berlin: Walter de Gruyter.

⁹ Kant, I. 2007 [1794]. *La religión dentro de los límites de la mera razón*. Traducción F. Martínez. Madrid: Alianza. Especialmente la primera parte. [Kant, I. 1968. *Kants Werke: Akademie Textausgabe* (Tomo 6). Berlin: Walter de Gruyter].

¹⁰ Kant, I. 2006 [1784]. *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*. Traducción C. Roldán y R. Rodríguez. Madrid: Tecnos. El asunto es tratado en la cuarta proposición, cuando la naturaleza se vale del antagonismo de sus disposiciones en la sociedad para llevar a efecto el desarrollo de estas y ese antagonismo es la mentada 'insociable sociabilidad'. [Kant, I. 1968. *Kants Werke: Akademie Textausgabe* (Tomo 8). Berlin: Walter de Gruyter]. [Nota de PO]

DF: O la 'isla de la verdad'.¹¹ Esa construcción es una imagen perfecta.

PO: Es una imagen total. Es como una imagen de la isla de los muertos,¹² que uno ve en pinturas románticas; tienes tú ese tipo de conexión. Hay también ciertos momentos limítrofes en la escritura filosófica que es obstinadamente escritura. Uno no puede olvidarse de que es escritura; no es simplemente una especie de conexión inferencial de premisas y conclusiones, sino que es escritura: la lengua de la filosofía no es susceptible de ser formalizada. La filosofía habla en lo que se llama la 'lengua natural', cuenta con los recursos que esta le ofrece y uno tiene necesariamente que exigirla y exigirse a sí mismo para darle en ella lugar al concepto.

Hay momentos en la escritura que son limítrofes; son esos momentos en los que la imposibilidad de dar cuenta del concepto que estás tratando de pensar te exige justamente acudir a alguna maniobra sustitutiva, sucedánea —puedes ponerle todas esas palabras que son más feas—, pero que es extraordinariamente luminosa al mismo tiempo. Cuando tú lees, por ejemplo, los mitos de Platón, tienen esa gracia. Hay 'mititos' chicos, un 'cuentito' que te cuenta en un párrafo, o menos de un párrafo, en dos líneas va todo el asunto. Pronto tengo que terminar un libro antiguo que me pidió Willy [Thayer] sobre el *Gorgias*, de Platón, que escribí en el año 1985, y que trata sobre la retórica.¹³ Para mí se trata de un lugar fascinante, es un lugar de máximas tensiones en la historia de la filosofía. Tiene que ver justamente con lo que hablábamos. Aquí se trata de la retórica oral, por supuesto, la del orador público, de asamblea, cívico, político, no la del *Fedro*, que es literatura, que es escritura. El diálogo tiene que ver con un ejercicio de Sócrates que es eminentemente retórico, en el que los argumentos que presenta son en muchos casos bien pocos defendibles o capciosos, mientras tiene al frente a un tipo intransigente, extraordinariamente vehemente como Calicles, por ejemplo. Y tú ves que hay un momento en el que no queda otra salida más que recurrir a la retórica. Y no solo para convencer a Calicles —que, uno diría,

¹¹ Kant, I. 2005. *Crítica de la razón pura*. Traducción P. Ribas. Madrid: Taurus. En la tercera sección de la 'Doctrina trascendental de la facultad de juzgar' (Analítica de los principios), Kant habla de la tierra o país (*Land*) del entendimiento, que se acaba de recorrer y mensurar (cartografiar, se dirá), y dice que esa tierra es una isla (la isla de la verdad) que la naturaleza circunscribe al interior de límites invariables. [Nota de PO]

¹² *Die Toteninsel* (*La isla de los muertos*), de Arnold Böcklin.

¹³ Oyarzún, P. 2024. *Política de la verdad y de la muerte. Un ensayo sobre el Gorgias de Platón*. Santiago: Macul.

es absolutamente inconvencible—, sino también para poder darse pie a sí mismo. Acudir al mito de los toneles, cosas como esa.¹⁴ Eso me parece interesante en filosofía. Ahí no hay renuncia a la argumentación o al concepto. Pero hay también algo así como la experiencia de un límite de esos poderes. En ese límite está la resistencia de lo singular.

DF: Déjame volver sobre la cuestión de la experiencia, pero en relación con la construcción de un pensamiento, del proceso en que un pensamiento va adquiriendo forma. Las artes visuales, que tanto te han ocupado también, suelen dejar mucho espacio para reflexionar acerca de los procesos y procedimientos que conducen a una obra. El texto filosófico, por su parte, no es solo la instancia de transmisión de un pensamiento, sino también el proceso de su construcción: pensamos escribiendo. Otra escena menos comentada es la de la clase de filosofía. Mi impresión es que hacer clases de filosofía es sustantivamente distinto a transmitir o delegar un saber ya más o menos consumado. Porque, en cierta medida, la clase implica reconstruir y poner en escena los procedimientos que hicieron posible que un pensamiento tomara forma, el que luego se puede destilar en una tesis, en una máxima, en una imagen incluso. Mi impresión al haber asistido a tus clases desde muy temprano es que has diseñado un arte de la transmisión. Es un tema que ocupa una serie de textos del libro que antes comentábamos, *Reverberaciones*.

PO: La disciplina artística es extraordinariamente rigurosa. Cuando tú dices 'arte', el lugar común es remitirlo a la inspiración, al talento, que es una cosa típica. Pero ¿qué inspiración?! Hay una disciplina feroz. Podría parecer, por ejemplo, que un artista visual no está haciendo nada, porque no está metido en la materia misma, está simplemente mirando por la ventana o se fue a tomar un trago o cualquier cosa, pero, aunque no se crea, eso es parte de la disciplina.

Para qué hablar del teatro —mi hija es de teatro. La disciplina es mortal, totalmente rigurosa. Un filósofo puede ser hartito más laxo. Mi acceso,

¹⁴ Son dos variantes del motivo del tonel como imagen de la parte del alma en que residen las pasiones. El intemperante tiene toneles agujereados; en un caso es un tonel que debe tratar infructuosamente de llenar con un cedazo, en el otro son varios que tampoco retienen lo que aquel va vertiendo en ellos. Por el contrario, quien es moderado, teniendo sus toneles en buenas condiciones, se provee de los líquidos necesarios sin tener que afanarse cada vez por volver a verterlos en ellos. Así, para el intemperante, satisfacer un deseo solo lleva a desear más y más. Platón, *Gorgias*, 493a-494a. [Nota de PO]

como filósofo, a lo que ese tipo de disciplina produce tiene que ver con lo que en ella es pensamiento; y lo es de punta a cabo. Pensamiento que toma cuerpo. En filosofía te puedes olvidar muy fácilmente de que tu pensamiento también toma cuerpo, que tu pensamiento es cuerpo también, y que una cosa es indisociable de la otra. Ese es el lado biográfico, si se quiere poner así, pero no es biografía que se pueda controlar, tener en claro. Llamarlo biografía ya es un equívoco, porque es algo a lo cual tú perteneces, de donde vienes, y a lo cual no puedes tener ningún acceso que no sea velado a lo que sería el secreto de eso. Por eso, para eso escribes.

Esto significa también que, así como en el arte, así como en la literatura, tu pensamiento, que es corpóreo, entra en relación con una corporeidad que puede ser la de la letra, la del color, la del sonido y el silencio —mi hijo es músico—, entrelazada con el cuerpo que eres, en busca de otros cuerpos que piensan, que sienten. Ese entrar en relación es riesgoso, implica un riesgo. El riesgo es que el pensamiento se hunda, se destruya, o —como se dice— que naufrague frente a la costa a la que quiere arribar. Es muy fácil que eso pase.

Eso pasa también en una clase. Yo preparo clases, aunque no siempre; muchas veces no, porque lo importante es que la clase sea un momento de improvisación. Si no, no te abres a lo que hay ahí, a quienes están ahí, y a quienes están ahí en silencio, haciéndote preguntas. Recuerdo que cuando escribí *El dedo de Diógenes* me interesó hablar (al comienzo) de la escena de la clase,¹⁵ porque tenía que ver, por ejemplo, con el momento del chisme, del susurro, que para mí son momentos vitales: lo anecdótico, si quieres, lo que no está editado (*an-ékdotos*). Esa es la cuestión que importa en la clase. Lo que importa en la clase es lo que siempre te anuncia que hay un ‘fuera de clase’. Siempre hay algo desclasado en la clase. Eso para mí es sustantivo en el pensamiento. Esa sustantividad tiene que ver, por ejemplo, con que de pronto te hacen una pregunta idiota, que uno reconoce como idiota, y que hace que todos los demás se indignen, pero es la pregunta que moviliza todo. Porque te obliga a repensar todo el asunto. La pregunta peregrina, la pregunta idiota, es una pregunta que siempre surge de un lugar que tú no tienes controlado. Por eso me parece importante en términos de generar esta escena de improvisación, que es de mucho riesgo, porque en realidad hay un momento en que puede no ocurrir nada.

¹⁵ Entre las páginas 26 y 41, en Oyarzún, P. 1996. *El dedo de Diógenes. La anécdota en filosofía*. Santiago: Dolmen.

Lo que a veces —muchas, quizá— me pasaba en clases era que par-tía como esos motores que no están calientes, que funcionan de a poco. Entonces decía un par de frases, cualquier chiste, cualquier cosa por el estilo, que hiciera que alguien hablase. Había un momento —que a mí me resultaba bueno, por un lado, pero complejo por otro— en el que empezaba a funcionar la maquinita: cuando a una frase la seguía otra y yo sabía que esas frases iban a seguir expandiéndose. Pero había que interrumpirlo. Porque esa expansión iba a ser dañina para la clase, se iba a producir una clase lectiva: ‘voy a contar lo que sé de esto’. ¡No me interesa! Me interesa hablar de lo que no sé acerca de un tema. Eso es lo vital de una clase. Por eso que tú tengas a otras y a otros al frente —*otras*— es lo que importa. Y tienes que abrirte a esa alteridad. Esa es la lección de Kleist sobre la elaboración de los pensamientos al hablar. Es eso, estar en la alteridad.

DF: En el ensayo, Kleist comenta la posibilidad de un orador que se sube al podio sin tener la menor idea de lo que va a decir y que, acicateado por la tensión de tener a otros al frente, finalmente triunfa y despliega un discurso magnífico.¹⁶ Pero el otro costado de la tensión es que puede ocurrir justamente lo contrario: que te quedes en blanco, que efectivamente no puedas decir nada y que ocurra una catástrofe. Como sea, ¿se aprende ese estilo de transmisión? ¿Lo tomas de otros o de algún lugar?

PO: Uno aprende. Obviamente. No estoy diciendo que se me haya ocurrido a mí. Por supuesto que uno aprende, pero uno aprende recolectando cosas, así como a Benjamin le gusta hablar del *chiffonnier*, que es el tipo que anda recolectando harapos y cosas de desecho en la calle. Es un ejercicio de recolección y de pronto se arma algo. Se arma porque uno está expuesto a una situación. Te has visto expuesto a una situación y por eso tienes que responder de alguna manera. Tienes que hacer algo. Tienes que pensar. Tener que pensar: eso es filosofía, eso es ser filósofo. Cuando entras a filosofía, cuando entras a estudiar filosofía, entras para ser filósofo. Con todo lo altisonante que eso pueda ser, me parece natural que uno entre a un lugar para ser lo que se aprende en ese lugar: medicina, médico; gastronomía, gastrónomo. Lo que quieras. Es eso. No se debe

¹⁶ Kleist, H.v. 2020. Sobre la paulatina elaboración de los pensamientos al hablar (81-94). Traducción y notas P. Oyarzún. En C. Mandiola Mejía (ed.), *La crisis kantiana de Heinrich von Kleist. Ensayos sobre Heinrich von Kleist*. México DF: Universidad Iberoamericana.

decir: 'no, no se puede ser filósofo; profesor de filosofía, sí, ¿pero filósofo? ¿Qué te pasa?'

Es como si hubiera un impedimento en uno para pensar como filósofo, para serlo. 'No, conténtate con hacer clases o con dedicarte monográficamente a tratar de desentrañar qué dijo alguien en un párrafo, en una página, uno de los grandes filósofos'. Válido. Súper válido. Súper interesante, muy necesario, además. Muy necesario que te encuentres con textos que te digan 'esto quiere decir tal cosa', porque puedes entrar en discusión con eso también. Así como es muy necesaria, imprescindible, la filología. Sin eso no se puede hacer nada en filosofía. Todos esos materiales que son fundamentales (crítica, análisis, también análisis filológico, reconstrucción argumental y todo eso) son totalmente centrales para la filosofía. Pero no son sin más *la* filosofía, o no son toda la filosofía que uno quiere hacer. La clase es un lugar de prueba para eso que quieres hacer.

Que uno quiera hacer filosofía pasa necesariamente por la clase también. No porque uno quiera ser filósofo va a despreciar las clases, o que las dé porque el salario depende de eso. ¡No; es todo lo contrario! Las clases son un lugar esencial de la filosofía, porque son un lugar donde pasa eso que de alguna manera dice Kant también: "no se puede enseñar filosofía".¹⁷ Es una cosa un poco mayéutica, socrática, una cosa muy vieja de la tradición. Porque ¿qué pasa cuando tú enseñas filosofía? No estás enseñando filosofía, estás ejerciendo algún tipo de provocación, una provocación que rebota, además, porque es una provocación para ti también. Esa provocación puede ponerte realmente en situaciones muy comprometedoras respecto de lo que uno cree que está haciendo. Uno se da cuenta cuando lo que está haciendo lo está haciendo mal, cuando no está logrando responder a la demanda que hay ahí, que no es una demanda del tipo: 'enseñame cómo se hace filosofía'. Eso no puede pasar en una clase. Lo que puede pasar en una clase es que de pronto hay una experiencia: la experiencia de que apareció un concepto bajo una luz, en una de sus caras prismáticas, y yo mismo no me había dado cuenta. Eso es un hallazgo. Puede ser que de pronto veas en uno de los rostros de quienes están allí el destello de la comprensión: no es que todo se haya hecho claro, es que se entendió que hay un problema, algo que exige pensar.

¹⁷ Kant, I. 1968. *Kants Werke: Akademie Textausgabe* (Tomo 2). Berlin: Walter de Gruyter, 306.

Todo esto muchas veces tiene que ver —tú usaste hace un rato la palabra— con la ocurrencia. Y la ocurrencia es maravillosa, es lo que te *saca del pillo*,¹⁸ y la filosofía tiene que ver con los *pillos*, tiene que ver con situaciones problemáticas —la aporía es un pillo. Entonces, ¿cómo salgo de la aporía, cuando lo único que tengo son los instrumentos que me han dado resultado hasta aquí, y donde no hay otro instrumental disponible que sirva para esto? Algo tiene que ocurrir. Ese algo que ocurre es que tú te abres también a lo que ocurre. Y al abrirte a lo que ocurre, algo probablemente se te ocurrirá, o tal vez no. Ese es el riesgo que tiene la clase, es el riesgo fascinante de la clase.

DF: Es que en la clase de filosofía al parecer ocurre (cuando ocurre) algo distinto de lo que sucede en otras clases. Puedes saber Kant, eventualmente reconocer algunas cuestiones fundamentales, pero la clase de filosofía probablemente ocurre, como tú decías, fuera de clase, fuera de escena. Hay un cierto excedente que no puede estar controlado, pero que al mismo tiempo no puede ser dejado simplemente al azar. Tiene que ver probablemente con la tentativa de controlar lo incontrolable.

PO: ¿Puedo contar una anécdota? Seguramente es mínima, pero para mí fue importante. Estaba haciendo un seminario sobre la *Poética* de Aristóteles, largo tiempo atrás, a propósito de la tragedia griega, porque me interesa mucho ese texto. Mi obsesión era el tema de la escena, porque Aristóteles declara al espectáculo como parte esencial de la tragedia, pero después lo deja en bambalina. Es decir, uno podría prescindir del espectáculo. ¿Para qué vas a ir al teatro si de todas maneras puedes experimentar la catarsis (el placer trágico) leyendo? Cosa a lo que un griego del siglo anterior, quizá también de la época del mismo Aristóteles, diría: pero ¿qué te pasa? Eso es imposible, hay que ir al teatro, no tiene ningún sentido, no existe eso de leer una tragedia.

Pero Aristóteles pertenece a un momento muy distinto de la *polis*, en el que un cambio radical está teniendo lugar. Es, en realidad, un momento de extinción de la *polis* y sus instituciones a manos del Imperio Macedonio. Pero la escena, entonces, me parecía irreductible. Me interesaba pensar si había una relación entre esta omisión de la escena, del espectáculo, con el hecho de que Aristóteles valoraba que Sófocles, en el

¹⁸ Expresión que en español chileno alude a la idea de salir de una situación apremiante o riesgosa, y hacerlo con gracia o con picardía.

Edipo Rey —que para Aristóteles mismo era la tragedia ejemplar o casi—, dejara lo que él llamaba lo *álogon* fuera de la tragedia, es decir, lo irracional que, de estar presente en ella, la arruinaría. En este caso, lo *álogon* era que Edipo desconociera la circunstancia de la muerte de Layo. Lo que es razonable. Después de matar al padre sin saberlo, de resolver el enigma de la esfinge, de asumir el mando de Tebas y casarse con su madre, tener hijos con ella, hermanas e hijas, hijos y hermanos a la vez y ejercer el poder por años, ¡cómo no iba a saber de qué manera había muerto Layo! Se diría que es de sentido común no llevarlo a escena. Si lo haces, para cualquier espectador saltaría a la vista la inconsecuencia, y así suscribes lo que Aristóteles propone y lo que le da un peso normativo: que no haya *álogon* en la tragedia (en la épica puede ser dentro de ciertos límites, porque es posible disfrazar o disimular la incoherencia).

Pero la pregunta es qué es lo *álogon* en Aristóteles. Porque al mismo tiempo lo que está en juego es que Edipo no solo desconoce la circunstancia de la muerte de Layo, sino que, al enfrentarlo, no reconoce a Layo como su padre. O, dicho de otra manera, no reconoce la semejanza. Para Aristóteles, el hombre de la semejanza es el poeta, el hombre de la metáfora, que combina cosas semejantes que son completamente distantes de la realidad. Edipo es el hombre de la semejanza que soluciona el enigma de la esfinge. Descubre que la respuesta es el ser humano: el animal que camina en cuatro patas en la mañana, en dos al mediodía, en tres al atardecer y tiene una sola voz. Pero lo descubre porque es el único que sabe que los pies dan la clave. Porque tiene la semejanza en su cuerpo, tiene los pies hinchados (eso significa Oidipous), taladrados y atados para ser arrojado desde el monte Citerón cuando bebé, por orden de Layo, temeroso del oráculo que le reveló que su hijo habría de matarlo. Entonces, Edipo es el hombre de la semejanza, pero no reconoce la semejanza con su padre, la de su padre con él mismo.

Es una escena loca. Es la escena de la locura. Y eso es *álogon*. Es irracional, si quieres decirlo con esa palabra. Entonces, en la clase, yo estaba explicando este embrollo y mi pregunta era: bueno, ¿y cómo se mira al padre? Lo que hice fue levantar la vista y me di cuenta. Yo sufro un poco de vértigo, y mi vértigo tiene que ver con mirar hacia arriba: la mirada solar que enceguece. Descubrí eso, descubrí algo que era mío o, más bien, algo que me determina. Pero quizá no es solamente algo mío. Lo encontré en el *Edipo Rey* de Pasolini. Y voy a Hölderlin. También se pue-

de caer hacia lo alto, dice Hölderlin. Es un texto maravilloso que resuena en Celan, quien también habla de caer hacia lo alto.¹⁹ Esa figura, caer hacia lo alto, me parece absolutamente notable. El cielo es un abismo hacia el cual se cae, y también es, él mismo, un abismo que cae: la catástrofe literal y en todo sentido. Hölderlin es quien dice que el poema consiste en calcular lo incalculable. Entonces, estamos hablando exactamente de esa cuestión. Eso es el *álogon*, lo incalculable, lo que resiste y se resiste. Tiene un carácter conceptual, pero resiste justamente a su dominio, a su control conceptual.

DF: Al escucharte pensaba en el poeta como el productor de semejanzas, que además produce la semejanza entre lo heterogéneo. Porque encontrar semejante a lo semejante no tiene gracia. En el prólogo del texto sobre lo bello y lo sublime de Edmund Burke, aparece una comparación entre la imaginación —un arte de composición entre lo heterogéneo que consiste en encontrar semejanzas entre lo más distante— y la facultad analítica.²⁰ Lo lindo de ese texto es que sostiene que ese arte produce un alivio del espíritu. Es decir, algo parecido a la felicidad. El poeta, las artes, producen eso. Por otro lado, digamos, los abogados. No lo dice así, pero se trata de la facultad analítica, como opuesta a la imaginación. Analizar consiste en encontrar diferencias entre lo más semejante. Y la filosofía parece tener también un lugar a medio camino entre estas dos dimensiones. Es fundamental en la filosofía el trabajo crítico o analítico (producir distinciones; uno se entrena inevitablemente en ello), pero también es un arte de la composición, más vinculado a la imaginación, a las artes.

¹⁹ “Ésta es la medida del entusiasmo [*Begeisterung*] que le ha sido dada a cada individuo, que éste, dado el mayor fuego, aquél con fuego menor, conserve la sensatez [*Besinnung*] en el grado necesario. Allí, donde no te abandona la sobriedad, está el límite de tu entusiasmo. El gran poeta jamás está dejado de sí, por lejos que pueda elevarse, cuanto quiera, sobre sí mismo. Se puede caer también a lo alto, igual que a lo bajo”. Hölderlin, F. 1961. Reflexion. En F. Hölderlin, *Sämtliche Werke. Große Stuttgarter Ausgabe* (Vol. 1, 4). Edición F. Beißner. Stuttgart: Kohlhammer, 233. Por su parte, en ‘El meridiano’ —i.e. el discurso de recepción del Premio Büchner—, Paul Celan cita, entre otros, un pasaje del relato *Lenz*, que Georg Büchner, el gran dramaturgo, dejó inconcluso: “...sólo se le hacía incómodo a veces no poder andar de cabeza./ Quien anda de cabeza, señoras y señores —quien anda de cabeza tiene al cielo como abismo bajo sí”. Celan, P. 2013. El meridiano (153-167). En P. Oyarzún, *Entre Celan y Heidegger*. Santiago: Metales Pesados, 160. [Nota de PO]

²⁰ Burke, E. 1990. *A Philosophical Enquiry into the Origin of our Ideas of the Sublime and Beautiful*. Oxford: Oxford University Press.

PO: Está muy bueno eso. Yo hablaba hace un rato del panteón, de que tengo un panteón grande. En ese panteón hay lugares que son muy importantes. Poe es un lugar absolutamente fundamental. Estamos hablando de crítica y analítica como detectivismo. La capacidad detectivesca. Que no es ver lo semejante donde todo es diferente, sino justamente reconocer la diferencia donde todo parece ser igual. Poe es eso. Y tú usas la palabra ‘composición’. Me acuerdo de *La filosofía de la composición* de Poe,²¹ que es un texto absolutamente admirable. De un sarcasmo infinito también.

Tengo un libro que no sé si voy a terminar alguna vez. Es el primer volumen de una trilogía sobre el poema moderno, de la que ya aparecieron tiempo atrás el tercero y el segundo volumen, sobre Celan y Heidegger, y sobre Baudelaire. Y este primero es sobre Hölderlin, Hegel y Poe. Hölderlin y Hegel se entienden, por supuesto. Pero Hölderlin, Hegel y Poe no se entiende mucho. Sin embargo, a mí me parece que esa relación es vital, en particular, la relación entre Hegel y Poe, que pareciera no haber ni una hebra que los conecte. Lo que vincula a los tres es la relación con la memoria, en el sentido en que conversábamos: porque la memoria conecta cosas muy distantes. La memoria puede ser de una potencia metafórica muy grande, pero ciertamente no se restringe a esa potencia. Lo compruebas cuando algo asalta la memoria, ‘tu’ memoria. Muy distante, por ejemplo, de tu propia vida, como si fuese una memoria radicalmente ajena. Se conecta una imagen o una figura con otra. Son figuras las que se conectan y su clima es de extrañeza. Pero también está la memoria que de pronto reconoce la diferencia. Porque tienes que reconocer la diferencia en aquello que para ti era la misma cosa. Y descubriste que había una mirada, otra mirada. Las cosas típicas como en *Blow-Up*²² cosas que son sonido de trasfondo, imagen fugitiva o una figura perdida. Eso también es la memoria y es lo ajeno, lo extraño que acecha en el fondo. Es la potencia de la memoria. Lo inmemorial. Tiene eso que era lo que le fascinaba a Freud. Por eso me gusta mucho lo que dices. Es el doble juego que hace la filosofía, que tiene que ver precisa-

²¹ Poe, E. 2021. *The Philosophy of Composition*. Berkeley, CA: Mint Editions. Bajo la premisa de que en la poesía el mayor volumen lo tiene la técnica y el raciocinio y la estructuración rigurosamente regulada, demuestra, como si fuese un teorema, la composición de su poema más famoso, ‘El cuervo’. [Nota de PO]

²² Antonioni, M. (dir.) 1966. *Blow-Up*. Guion: Ted Elliott y Terry Rossio. Música: Herbie Hancock. Fotografía: Cario di Palma.

mente con la constitución mnémica de la filosofía. Hay originariamente una constitución mnémica de la filosofía, muy potente. Eso le es propio, inalienable en la misma medida en que le es inapropiable.

Por eso, entre otras cosas, no puedes enseñar solo filosofía contemporánea, pues enseñas filosofía contemporánea y piensas que eso es toda la filosofía. Lo que le digo a algunos alumnos que están muy obsesionados con algún autor actual: 'ok, pero ¿a quién leyó este autor?'. El tipo no existe si no ha leído a Platón, Aristóteles, si no ha leído a Descartes, a Hume, a Kant, a Hegel. A todas y todos, contemporáneas y contemporáneos incluidos, los une la constitución mnémica de la filosofía, la memoria de lo que nunca fue olvidado, que resiste infaliblemente a todo recuerdo. Esas son las cosas que uno lleva a la excursión. La mochila que se tiene que cargar. Esa es la cuestión: la mochila. Si no, no puedes hacer la excursión. Te vas a encontrar sin elementos nutricionales en el camino. Es súper vital eso.

Conozco las uvas de mi majuelo. Sobre la traducción

DF: Déjame volver sobre la escena de la clase. Decías, de algún modo, que se constituye como una especie de taller. La fórmula es muy bonita, porque el taller es justamente el momento del ensayo. Uno prueba, experimenta, ensaya. Son momentos en los que el pensamiento se exterioriza, pero al mismo tiempo también se constituye. Se constituye en esa exteriorización. Me pregunto —o te pregunto— si la traducción funciona también de manera análoga, si la traducción funciona para ti como un taller de pensamiento. A propósito de tu mención al texto de Kleist, se me ocurría proponerte, si tiene asidero para ti, algo así como 'Sobre la paulatina elaboración de los pensamientos al traducir', si la traducción no funciona también para ti como un modo de pensar, un modo de elaborar los pensamientos.

PO: Yo he contado muchas veces, cuando me han preguntado por la traducción, que traduzco sin saber lo que estoy traduciendo. No tengo idea de lo que estoy traduciendo. ¿Qué hace uno cuando traduce? ¿Quién traduce ahí cuando uno está traduciendo? Creo que es una pregunta válida. Porque no es simplemente un yo. Hay algo así como una especie de retirada del yo ahí también. Yo lo siento así. Lo siento. Uso la palabra más débil de todas las posibles. Lo siento así porque es mi manera de re-

lacionarme con la traducción. La mayoría de las veces traduzco sin haber leído antes lo que voy a traducir. Por supuesto que en muchos casos me toca traducir cosas que sí he leído. Pero ponerse frente al texto es también ponerse en un lugar intermedio.

Creo que en ese mismo libro [*Reverberaciones*] lo ponía como la función de alcahuete que tiene el traductor o la traductora. A lo que apuntas justamente es a que se produzca una especie de relación erótica entre las lenguas. Es eso lo que importa. O sea, ¿qué tipo de roce puede haber entre las lenguas? Porque no puedes aspirar a más que eso. Es un mínimo roce entre las lenguas, que es de donde surge justamente la posibilidad de traducir. Porque la traducción no es ‘voy a imponer esta expresión para dar con un equivalente a lo que dice esta otra lengua’, que es algo que, por lo demás, también haces. Es parte inevitable del cuento. Pero no es el centro de la cuestión. El centro de la cuestión es justamente el momento en que efectivamente las lenguas se rozan. Se produce el eros lingüístico.

DF: ¿Y ese roce supone una especie de rebajamiento del yo, de los custodios del yo sobre el sentido, sobre las cosas?

PO: Totalmente. Porque eso —el roce— ocurre en ausencia tuya. O sea, la gracia es que tú te retiras; que te retires, también es un imperativo. En el momento en que vas a asistir a la escena, a esta escena erótica, en ese momento te retiras. No sabes cuándo va a producirse. Pero de pronto uno siente que esa era la traducción. Y cuando lo sientes, justamente es porque no tradujiste tú. Porque fue algo que salió completamente de otro lugar. Es un lugar raro. Por supuesto, eres tú el que está traduciendo: estoy aquí, yendo y viniendo de un texto a otro, traduciendo; obvio, eso sale de mí, pero no soy yo.

DF: ¿‘Eso’ piensa? Es como el ‘*es denkt*’ alemán del que hemos conversado en algún momento. Cuando el yo justamente se rebaja, se retira. O la ‘muerte a la intención’, si uno quiere decirlo así.

PO: Creo que sí. ‘El yo pienso debe poder acompañar a mis representaciones’,²³ dice Kant. ¿Para qué? Para que mis representaciones sean

²³ Es la frase con que se inicia el parágrafo 16 de la *Crítica de la razón pura* (Kant 1968), en la ‘Deducción de los conceptos puros del entendimiento’.

mías, para que tengan un punto de referencia y no sean el desfile de una mera colección heteróclita. Pero eso solo es posible por la función de un 'yo pienso'. Un 'yo pienso' que no eres tú. Porque es trascendental, con todo lo que de ahí se deriva. Por supuesto que en la tradición moderna eso sigue siendo un yo, un sujeto. Pero en realidad creo que Lichtenberg tiene toda la razón.²⁴ Eso en realidad es un *das*, es un 'ello' (no estoy hablando del inconsciente, no es *das Es*, 'el Ello'). La palabrita aquella es un pronombre personal, pero no tiene cualificación genérica, es neutro. Tal como lo pone Lichtenberg, es, 'ello', 'se': es un impersonal radical.

DF: Alguna vez nuestro amigo Francisco Naishtat²⁵ me decía que reconocía algo así como tu voz en tus traducciones. Reconocía un sello que la diferenciaba de otras. No solamente en términos de la calidad sino de un cierto estilo. Pienso si no es el gesto —tema que tocaste además hace poco—²⁶ lo que queda cuando se rebaja la custodia que el yo mantiene sobre las cosas y sobre sí mismo. Queda el estilo, queda el gesto. Sin embargo, no creo que sea mera resta (lo que queda), sino que hay una construcción metodológica para que algo así ocurra o aparezca. Antes la llamabas rigor, disciplina, por ejemplo, asociada a las artes. Quizá el gesto, el estilo, no nos pertenece, sino que el yo pertenece a ello, a eso.

PO: Yo te diría dos cosas sobre esta cuestión. A mí me ha pasado sentir de pronto que en algunas traducciones aparece algo que es mío, por así decirlo. Que aparece una *maña* por un término: voy a traducir esto así. Sé que no va a ser, pero es lo que a mí me tienta. Y eso no me gusta. O sea, yo siento que es un fracaso de la traducción cuando impongo algo simplemente por un gusto, una inclinación, por una mera razón de gusto. Por un gusto personal, por un uso peculiar de la lengua. Por una parte está eso, que es algo a lo que me resisto. No me deja satisfecho cuando pasa. Por otra, está también lo que dices del gesto. El gesto me parece súper interesante, porque creo que los gestos son cosas que uno no

²⁴ Oyarzún, P. 2017. External Things, the Subject, and Language: Lichtenberg and Kant. *CR: The New Centennial Review* 17(2), 43-62.

²⁵ Francisco Naishtat es profesor titular en la Universidad Nacional de la Plata, investigador principal de CONICET, especialista en el pensamiento de Walter Benjamin.

²⁶ La sesión inaugural del Seminario Central de Investigación del Instituto de Arte de la Pontificia Universidad Católica del año 2023, a cargo de Pablo Oyarzún, trató este problema.

controla nunca del todo. Uno puede ser extraordinariamente cuidadoso en los gestos que hace. Como el movimiento de las manos, la inclinación de la cabeza. Todo eso se supone que transmite lo que tú quieres que transmita; lo hace justamente en el plano de la intención. Y sin embargo hay algo en la estela del gesto que ya no te pertenece. Hay algo que tiene que ver con la estela del gesto. Que es en lo que se fija alguien que es muy perceptivo, por ejemplo, en términos empáticos. Se fija en algo del gesto de la persona. Y descubre un rasgo de esa persona simplemente porque descubrió algo en ese gesto, en la persona misma, que no pertenecía a la intención comunicativa de la persona. Eso me parece súper interesante también para pensar la traducción. Tú decías ‘la muerte de la intención’. O sea, hay algo que tiene que ver con eso. Yo lo decía así: uno se abandona, uno trata de concertar la reunión entre estas dos lenguas que tal vez se lleguen a amar también. Pero es un ratito, un momento absolutamente fugaz, y ese momento es clave, pero es también un momento muy frágil, porque también ahí la tentación inmediatamente es la de imponer algo: aquí pongo la palabra que me interesa.

A mí lo que me interesa son, diría, dos cosas: uno es que esté traduciendo al castellano, o sea, a nuestra lengua. Pero nuestra lengua también ¿qué lengua es?! Es una lengua híper híbrida que cada cual tiene a su manera. Yo pasé por el Colegio Alemán, venía con la sintaxis alemana, pasé por la sintaxis en inglés, y también estaban allí las sonoridades del francés, del italiano, y todo eso me parecía reconocerlo en mi escritura, trayéndole complejidades muchas veces innecesarias. Hasta que en un momento me dije: la lengua castellana es extranjera para mí, tengo que aprenderla, y eso me pasó en Alemania. Me dije: tengo que aprender castellano porque es una lengua realmente extranjera —creo que efectivamente es una lengua extranjera. Uno no tiene lengua propiamente materna, uno nunca llega a apropiarse de su lengua materna o de su propia lengua, y por eso la traducción es para mí tan importante. Mi manera de poder entrar en relación con mi propia lengua, es exponerla a estas demandas que vienen de otras lenguas, pero que sin embargo ya la habitan. Así, me pasa con encontrarme con términos viejos españoles que también tienen que ver con peculiaridades de experiencia. Yo tuve una tía —lo que llaman ‘nana’, no una tía, sino *la tía*, mi segunda madre— que es fundamental en mi vida —en verdad, de ahí viene la filosofía para mí—, porque ella me dijo: ‘la realidad está acá. Ella venía del campo, en-

tonces venía con el español del campo, con ese español maravilloso que se guarda en tu memoria, de alguna manera se guarda en la memoria la lengua que te habita, y de pronto aparecen palabras raras o 'dichos'. Ella tenía un dicho que era maravilloso: 'conozco las uvas de mi majuelo', que me decía cada vez que yo intentaba engañarla —es la única persona a la que nunca pude engañar, y no era malo en ese oficio. Se trata de eso: de esa suerte de retorno de hablas viejas, de lenguas muy antiguas que vuelven a ti con ocasión de la traducción o de la escritura. Hasta me han dicho que escribo muchas veces 'en castizo'. Es muy fascinante; por eso, entonces, lo de esa estructura mnémica que tiene el pensamiento en su relación con la lengua, y que en este caso es muy central.

DF: Cuando te preguntaba sobre la traducción, pensaba también que no son muchos los autores que has trabajado y que no has traducido. Pero me imagino que hay muchos más también. Te quería preguntar también por los autores literarios. Me da la impresión —quizá me equivoco— de que has traducido algo menos literatura que filosofía. ¿Qué dirías que es lo que has obtenido de esto?

PO: No lo sé. Bueno, ahora salió una traducción de Kleist. Pero siempre tiene que ver con el pensamiento. Me interesan esos textos donde hay pensamiento. Es muy probable que en toda la literatura haya pensamiento, de una manera o de otra. Hay por supuesto unas que me atraen más, unas que me interpelan más. Kleist para mí es un tipo absolutamente decisivo. Lo encontré tardíamente. Pero hay un montón de autores.²⁷ Quiero decir que de pronto tienes conexiones con pasajes o momentos de textos que son vitales. Montaigne para mí es un tipo absolutamente fundamental y está en los dos lugares, en la filosofía y en la literatura. ¿Para qué decir Kafka? Yo diría, mi entrada en cualquier cosa que se llame filosofía o pensamiento, quizá más pensamiento, tiene que ver con dos nombres, que son Borges y Kafka. Esos son mis maestros, porque me enseñaron algo decisivo. Yo no sé muy bien lo que es, pero los leí enteros. Leí todo lo que encontraba en esa época adolescente.

Todo lo que voy citando, casi todas esas cosas, son traducciones mías. Salvo en algunos casos en que encuentro que la traducción es tan buena que no hay ni que tocarla. Pero podría hacer algunos comentarios

²⁷ Ver un listado de las principales traducciones de Pablo Oyarzún al final de la entrevista.

y decir que esta palabra no me convence tanto, ¿por qué no pensamos en esta otra? Porque la palabra que tú estás traduciendo está más distante de lo que está diciendo el griego, por ejemplo. Acabo de encontrarme con una palabra que el traductor escoge para *poreúesthai*, 'gobernar'. ¡No, pues! Es abrirse camino. Estamos hablando de *póros*, la palabra griega para paso, camino, recurso. No puedes hablar de gobernar. Y es un gran traductor del *Gorgias*, Julio Calonge. Bueno, hay muchos más, pero se me cruzan mucho con lo que hay en filosofía también. En filosofía el panteón es muy grande.

Pero sí, tengo algo que hice el año pasado en un seminario metodológico sobre los tres conceptos que se han inventado en filosofía, porque no hay más. Son mis amores conceptuales. 'Clinamen', Epicuro,²⁸ el epicureísmo, Lucrecio. 'Ocasión', teología árabe, al-Ghazali,²⁹ y después el cartesiano belga-francés con Geulincx,³⁰ con Malebranche³¹ sobre todo. Y 'conato', mi amor de Spinoza, *amor intellectualis*.³² Entonces, lo que quiero decir —y esto obviamente es una ficción, un mito personal, pero uno que algo dice de la búsqueda filosófica— es que se trata, inicialmente, de teorías que podrían explicarlo todo. Atomismo, la omnipotencia divina y, si puedo decirlo así, la divinidad de la potencia. Tienes unas teorías que intentan dar cuenta de todo y que se encuentran de pronto con un problema. Algo se les quedó afuera. Entonces, hay que *sacarse el pillo*, como decimos.

'Sacarse el pillo' es algo que tiene que ver con la filosofía. La metafísica viene de ahí. Es la gracia de la metafísica como respuesta al escepticismo. Se inventa un concepto que no existía. 'Clinamen' es un concepto que no existía. 'Ocasión', la causa única divina respecto de la cual todo lo demás (mundo de las criaturas) es ocasión para que aquella única causa intervenga: a cada momento. 'Conato' (que tiene antecedentes, Hobbes, por ejemplo), que es la manera de ser causa *sui* de las criaturas finitas. Porque tienen que ser creadas primero, pero a partir de eso son causas

²⁸ Lucretius Carus, T. 2014. *De Rerum Natura*. Edición E.J. Kenney. Cambridge: Cambridge University Press.

²⁹ Al-Ghazālī, A.H. 2002. *The Incoherence of the Philosophers (Tahāfut al-falāsifa)*. Traducción P. Marmura. Utah, UT: Brigham Young University Press.

³⁰ Geulincx, A. 1893. *Metaphysica vera in Geulincx, Arnoldi Geulincx antverpiensis Opera philosophica* (2 vols.). Edición J.P.N. Land. La Haya: Martinus Nijhoff.

³¹ Malebranche, N. 1958. *Œuvres complètes de Malebranche*. Edición A. Robinet. Paris: Vrin.

³² Spinoza, B. 1925. *Opera*. Edición C. Gebhardt. Heidelberg: Carl Winter.

de sí mismas en virtud del deseo que es, ante todo, el deseo de perseverar en el ser.

¿Cómo explicas el surgimiento de las cosas en el mundo, en el caso del atomismo, si tienes lluvia de átomos en caída rectilínea? No tienes cómo explicarlo, porque el vacío no ofrece resistencia y las partículas caen a la misma velocidad, por lo cual no hay manera que pueda encontrarse una con otra y así nada se genera. Solo es posible por una mínima desviación del movimiento del átomo, en tiempo y lugar indeterminado (como dice Lucrecio), lo que sugiere la espontaneidad de esa desviación que es, en última instancia, libertad. Imagínate lo que significa ‘mínima desviación’ en términos conceptuales para pensar, por ejemplo, la diversidad en devenir de las cosas, de los vivientes, de los cuerpos y los ánimos, de los géneros. ¡Es genial! Al fin y al cabo, somos todos, todas, *todes desviades*. Es fascinante.

Y el ocasionalismo: qué ocurre si por un momento sacas a Dios del cuadro, que es la causa única. Lo que tenemos es contingencia radical. Es una maravilla. Con el conato pasa algo parecido. Deleuze se interesó mucho por tratar de vincular *clinamen* y conato. Le encuentro razón. Si tú combinas conato y desviación tienes, por así decir, la realidad misma: la contingencia, como modo, modulación de la necesidad. Y antes de todo esto, vuelves más atrás. ¿Cómo piensa Empédocles los ciclos de la génesis de mundos y cosas? Es genial. Algo tiene de teoría de la evolución. Tienes un *peak* en la curva superior del círculo y tienes un abismo abajo. Allí todo se confunde. Arriba está todo discriminado, está todo diferenciado, están todas las cosas que pueblan el mundo, y abajo todo confundido. Y es un ciclo, un ciclo de amor y odio. Cuando está todo confundido, las mezclas empiezan a disociarse, pero se empiezan a disociar por partes. Por ejemplo, se disocia una mano y se encuentra en el camino con una pata. Y se junta la mano con la pata, pero no pueden hacer nada. No duran. Es genial, es pensar la teratología, en rigor. Es pensar el viejo cuento, el caos y el cosmos, en devenir genético y cíclico. Pensar ese devenir es pensar lo real. Es metafísica a vela desplegada, a todo trapo. De algún modo, la metafísica es conato, ocasión y clinamen, al unísono, pero siempre con la desviación, la mínima inclinación, lo que no entra en el sistema, lo que, haciéndolo inestable, lo hace variar. Aristóteles decía que Empédocles balbuceaba. Por supuesto, balbuceaba de placer. Pensando antes de toda pregunta; esto es notable. Esos son los presocráticos, por cierto, que son una maravilla.

Para mí, otros amores infinitos son la sofística y la retórica. Los presocráticos, los sofistas, los retóricos son fundamentales. Uno no puede dejarlos afuera. Están en tu memoria determinando lo que puedas pensar, determinando el conflicto de la filosofía, con ella; es muy fascinante. Unos son poetas, otros son escritores casi oraculares, y otros, oradores y prosistas —y políticos. Piensa en el poema de Parménides. Es gigantesco. ¿Cómo leerlo? Nuevamente es un problema de traducción. ¿Cómo traducir la famosa frase que dice que lo mismo es pensar y ser? Parménides³³ dice: *tò gàr autó noeîn estín te kai êinai*, “pues lo mismo es (*estín* es singular) pensar y ser” (también podrías traducir ‘se da para/como pensar y ser’ en lugar de ‘es pensar y ser’. Y la discreta conectiva, ese ‘y’, que une y diferencia a la vez, ese *kai*, parece sostenerlo todo, producir ese ‘mismo’. En cierto modo, es algo que no puedes resolver simplemente con el ‘y’, a menos que leas esa ‘y’ gráficamente, y que entiendas que es una horquilla que a la vez aúna y diferencia.

DF: Un *zugleich* [‘a la vez’, en alemán].

PO: Claro, un *zugleich*. Eso es escritura. El momento gráfico, por así decirlo. El momento material de lo escrito, del lenguaje. No puedes desatenderlo porque está ahí también jugando. Lo adviertes en los presocráticos. Enfrentados a algo que los sobrepasa completamente, pero con la capacidad de pensar y decir, de algún modo decir lo que los sobrepasa. En cierto sentido, Nietzsche, Heidegger, que tenían una percepción para este ‘don’ de los presocráticos, si puedo decirlo así, veían estas cuestiones. Ellos se enfrentaron, decía, a algo que los sobrepasaba y tuvieron la capacidad de pensarlo precisamente en ese exceso, como ese exceso. De manera similar ocurre con la tragedia. Al fin y al cabo, es la misma época.

La república es un ensayo. Sobre filosofía y universidad en América Latina

DF: La mayor parte de tu escritura la has hecho en español. Te quería preguntar por una especie de mandato, de imperativo, hoy día cada vez más fuerte por escribir en lengua extranjera, sobre todo en inglés, y además por un inglés más o menos estandarizado —si es que no del

³³ Parménides, Heráclito 1983. *Fragmentos*. Buenos Aires: Orbis, 50.

pensamiento mismo, ya que la escritura está atravesada, digamos, por una lengua que uno aprendió normalmente tarde y en ese formato estandarizado. Me pregunto, y te pregunto en ese sentido también, por las posibilidades y por la viabilidad del pensamiento y de la filosofía en español y, además, por esa suerte de español 'minoritario' que tenemos acá (para decirlo en 'deleuziano') que, como decías, tiene poco que ver con el español castizo de España.

PO: En América Latina traducimos mejor que los españoles, me parece (iba a decir 'sin duda', pero está bien atenuar). Somos lenguas híbridas, entonces tenemos mucha más flexibilidad y esto es algo que Borges sabía muy bien: nosotros, como los judíos y como los irlandeses, somos equidistantes del centro, no pertenecemos al centro y eso nos hace ser los únicos universales. El argumento de Borges es estupendo: los únicos que tienen universalidad son los que están lejos del centro, en periferias recónditas. Ahí hay un punto importante. Pero tú decías también la cosa del mandato. Yo creo que hay un riesgo, efectivamente. Hay varias cosas que uno podría decir sobre eso.

Primero, cuando escribes en inglés te aparecen cosas nuevas y eso es muy fascinante, descubres que puedes pensar otras cosas, distintas a las que estás pensando cuando escribes en castellano. Eso es muy sorprendente. Te aparecen cosas que no te imaginabas, que te llevan por derroteros distintos a los que habrías seguido si estuvieras escribiendo eso mismo en castellano. Con las traducciones pasa lo mismo. Me acuerdo de una vez que me iban a traducir un texto que era sobre arte chileno (una exposición que se hacía en Berlín). Entonces, yo dije: "fantástico, ¿por qué no me envías la traducción? Me gustaría verla. Yo sé alemán, así que me gustaría ver la traducción". Y me la envía este tipo que era de Berlín oriental, y me encontré con una cosa muy sorprendente, porque me dijo: "cuando traduje tu texto tuve que traducirlo usando muchos términos que se usaban en la Alemania de la preguerra, tuve que usar unos términos alemanes perdidos". Era una cosa muy loca, pero tenía que ver con eso, tenía que ver con esa hibridación de las lenguas que puede llegar a ser la hibridación de castellano y alemán. Es muy raro que pase algo como eso, sin embargo, está ahí. De modo que está por un lado el hecho de que tú descubres cosas cuando estás escribiendo en otra lengua, y también descubres a la otra que supones propia.

Está también el tema de que hay ciertos formatos que resultan ser muy de corsé para cualquier lengua en la cual tú escribas, un poco como la caricatura del *paper*. A mí los *papers* me interesan, no tengo ningún problema en escribir *papers*, me gusta, pero hay algo así como, en la caricatura, un corsé: tienes que llegar a ciertas conclusiones, tienes que mostrar evidencia, y tienes condicionamientos para citar, referir, formular, etcétera. Todo eso está bien, pero date un poquito de libertad, porque hay algo en eso que tú estás haciendo que no logra entrar en el corsé; hay como unos rollitos que se te salen del corsé que son muy interesantes también, y que son rollitos lingüísticos que tienen implicaciones de pensamiento. Entonces, cualquier cosa que sea imponer un formato restrictivo tiene problemas.

Luego, yo creo que hay que imponer formato; es necesario. Si tú estás dirigiendo una tesis doctoral, lo primero que hay que decir es que esto no es ensayo; esto tiene un formato, aquí tienes hipótesis, aquí tienes objetivos, tienes que pasar por todos esos lugares. Esa disciplina es fundamental. Y esa disciplina a lo mejor te lleva al paraíso del ensayo, pero tienes que pasar por ella necesariamente, entonces el formato es importante. Luego, cosas como las instrucciones o, si tú prefieres, el instructivo (se cita así, y todo ese tipo de cosas), también son importantes, porque ¿para qué vas a entrar en una lucha que es de importancia menor respecto de lo que pretendes hacer? Todos esos aspectos son fundamentales.

Ahora bien, sobre el otro tema, ciertamente que hay una suerte de homogeneización de la escritura. Porque tampoco es inglés muchas veces lo que se escribe en los *papers*; es lo que uno llamaría el inglés de la *koiné*: así como había un griego de la *koiné*, hay un inglés de la *koiné* que es la lengua en la cual se entiende una comunidad de especialistas. Esa cuestión ya no me interesa mucho.

Sobre lo último, sobre estos cónclaves de entendidos. A Eduardo Ferrandois³⁴ —que se ha dedicado a estudiar la felicidad y la vida buena viniendo de Wittgenstein, y que ha trabajado sobre la metáfora y los actos de habla en filosofía analítica, cosas muy especializadas— le escuché una vez decir: “me aburrí de escribir un artículo que solamente van a leer tres personas en el mundo”; no porque nadie más podría leerlo sino

³⁴ Profesor titular en el Instituto de Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

porque son las únicas tres que tienen interés en el asunto. Era una cosa de tal especialización que ya no tenía otros interlocutores, entonces me dijo: “estoy aburrido de eso, no quiero hacer nunca más esto, me quiero ir a otro lado”; y se fue para el lado de la vida buena. La inquietud ética, si puedo llamarla así, no es ajena a Wittgenstein, después de todo. Pero Eduardo es un querido amigo que sigue escribiendo libros y *papers*, sigue manteniendo su mismo rigor, pero con esta suerte de rebeldía frente a una homogeneización muy dominante y también, como decía recién, muy restrictiva, donde cada gesto ya está preformateado.

DF: Pero la homogenización que se produce en esta suerte de inglés prefabricado, y los efectos que ello tiene en las formas de escritura, tienden a borrar las particularidades, que no solo son personales, sino también regionales, culturales y lingüísticas, y que corresponde al repertorio de una tradición de pensamiento. Hay una cierta amenaza en esta exigencia —que tendrá sus razones en el registro que corresponda— a las tradiciones de pensamiento y a otros formatos de escritura y pensamiento: la forma del ensayo, por ejemplo, que es una tradición tan rica en nuestra lengua.

PO: Claro. Por eso te decía que el tema de la filosofía en español es importante. Pienso incidentalmente en la eñe, que es una especie de reducto de resistencia del español respecto de la homogenización de las lenguas y particularmente de la inglesa globalizada. Este es un asunto que se ha discutido tanto: si puede haber filosofía en español. Muchas de las respuestas son peyorativas, denigrativas y no falta que vengan, entre otros, los heideggerianos: “solamente se puede pensar en alemán”, como decía el mismo Heidegger.³⁵ Cuando hablo con mis colegas franceses me dicen que cuando tienen que empezar a pensar tienen que hacerlo en alemán... ¿Qué te pasa?! Tremenda lengua que es el francés, y que además se defiende a brazo partido. Entonces, ese es un punto importante: cómo construyes tu pensamiento en tu propia lengua, y

³⁵ “Pienso en la particular relación interna entre la lengua alemana y la de los griegos y su pensamiento. Esto me lo confirman los franceses una y otra vez hoy. Cuando comienzan a pensar, hablan alemán” [“Ich denke an die besondere innere Verwandtschaft der deutschen Sprache mit der Sprache der Griechen und deren Denken. Das bestätigen mir heute immer wieder die Franzosen. Wenn sie zu denken anfangen, sprechen sie deutsch”]. Heidegger, M., Augstein, R. y Wolff, G. 1976. Nur noch ein Gott kann uns retten. *Der Spiegel* 23, 217. Los ‘franceses’ aludidos por Heidegger son muy presumiblemente Jean Beaufret y François Fédier, gestores de la recepción y traducción de la obra de Heidegger en Francia.

cómo produces pensamiento filosófico en tu propia lengua, una lengua de una enorme riqueza, que muchas veces se dice que es justamente lo que le juega en contra, porque tiene demasiadas palabras para una misma cosa. Bueno ¡esa es la gracia! Quiere decir que hay mucho que pensar sobre ese asunto.

Ahora bien, lo que yo veo es que nosotros también pertenecemos a una tradición. En ese sentido, como dices a propósito del ensayo, uno no puede olvidarse de que es criatura de América Latina, y de que las repúblicas aquí se construyeron en buena medida sobre la base del ensayo. Es la lengua cultural y política de la república, tal como la misma república es un ensayo y sigue siéndolo. Por cierto, hay otras lenguas: la de las leyes, la de la historia, la de las voces de mando de militares y policiales, que suelen ser ominosas, y también la de la poesía. En todo caso, hay mucho de la lengua del ensayo que construye identidad, comunidad, formas de comunicación, toda una trama de relaciones; lengua que es además híbrida, porque está mezclada con las lenguas indígenas, gran riqueza de nuestro castellano. Tienes que entrar en relación con todo eso para hacer filosofía en tu lengua. No te puedes descomprometer de eso, porque el ensayo tiene, como decía, una función política en nuestras repúblicas, y es importante hacerse cargo de esto: somos países que no han terminado de ser colonias, donde la poscolonialidad viene a ser a menudo solo una variante, con la fuerza de lo recesivo. No puedes excluir de tu lugar en la filosofía, por pequeño que sea ese lugar, la responsabilidad política que tienes con esa historia.

Nuestra relación con el Estado, la relación con el Estado que tenemos, con nuestra república, es algo que uno tiene que tomar en consideración. O sea, no es que uno tenga simplemente que ‘tomar en consideración’, sino que uno trae esa relación; es parte de la mochila, de una manera u otra aflora en tus textos y, con ello, aparece la demanda ética y política de responsabilidad.

DF: Pensaba en algo muy específico en relación con el Estado a partir de un contraste que puede servir para preguntarlo. Lo que sucede en Argentina en este momento, en el que hay en curso —todo indica, aunque no lo sabemos bien aún— un proceso de desmantelamiento de diversas instituciones del Estado, incluyendo Conicet, una institución que ha cumplido un rol muy importante en el desarrollo de la cultura, de la ciencia y por supuesto también de las humanidades y la filosofía. La pregun-

ta es inevitablemente por el lugar que el Estado debe ocupar en relación con el desarrollo, el despliegue del pensamiento, el cultivo de una cierta historicidad, de una cierta tradición.

PO: Hay una discusión muy larga que implica de qué Estado estamos hablando. El Estado ha tenido esa función formadora, un poco al modo de lo que decía Mario Góngora acerca de la formación de la nación: no tienes nación, tienes que formarla, entonces creas un Estado para formarla y creas además un conjunto de órganos y de funcionarios de ese Estado que son agentes de esa formación; y un órgano maestro es la universidad. La Universidad de Chile fue instituida con esa misión, ha sido pieza fundamental de la formación de la nación. Fundamental. Hubo allí una visión y una función del Estado que ciertamente no es la misma hoy día, después de la intervención de la universidad por la dictadura, la voluntad de reducirla, cuando no de aniquilarla, pero también al cabo de una transformación tan profunda del orden social, con la gravitación de los llamados ‘poderes fácticos’, sobre todo del gran capital y su alianza con una élite ultraconservadora. Todo ello ha implicado una merma radical de lo público y del sentido de lo público. En ese contexto no te vas a entregar al neoliberalismo ni vas a entregar a tu universidad, por supuesto. Tienes que volver a pensar la relación entre Estado y sociedad. Creo que eso es parte del trabajo que se tiene que hacer en la universidad y ante todo en la Universidad de Chile.

Quizá tus intereses disciplinarios y sobre todo las exigencias de la academia, cada vez más estandarizadas, puedan hacértelo sentir más distante, pero si estás en la universidad y tienes alguna percepción de eso, simplemente no puedes mantenerlo a distancia. Te sabes responsable por el lugar que ocupas, y es fácil olvidarse de que se es responsable de eso. Esa responsabilidad tiene que ver con la enseñanza, tiene que ver con las clases que tú haces, con la gente con la que conversas, con los textos que escribes, lo que lees, lo que comentas, con lo mucho que le debes a tantas y tantos, las muchas cosas en las que quizá participas, y también tiene que ver con los temores de no decir, en nombre de esa responsabilidad, ciertas cosas que suenan demasiado críticas, tiene que ver con una multiplicidad de cosas, y uno carga con eso, vive con eso, y en ocasiones uno abandona, por temor, por cálculo, por flaqueza, y puede tener —como se dice— renuncios, descubrir debilidades en uno mismo, que lleven eventualmente a traicionar el propio pensamiento,

las propias convicciones, quizá hasta a la gente con la que compartes intereses y voluntades. En todo esto el pensamiento tiene una responsabilidad ética y la tiene justamente porque está imantado por la verdad, porque finalmente eso es lo que está siempre en juego. Esa verdad, la verdad que se busca, su posibilidad, se sostiene en la relación, en la conversación, a la que no puedes, no debes faltar, porque con ello se falta a la amistad y, ya sabes, la filosofía se forja en la amistad finalmente, es el viejo tema, el amor al saber es también el saber de la amistad.

DF: A propósito de lo que partimos conversando, has tenido varias filiaciones y de diverso tipo. Te quería preguntar más en específico por la institución universitaria, por la institución pública, y por la Universidad de Chile y la Facultad de Artes, en particular, digamos, en el desarrollo de tu trabajo.

PO: Para mí es obvio que la [Universidad de] Chile es muy importante, ya lo he dicho. Lo que no quita que tenga una relación de amor-odio con la Chile que es infinita. Si no tienes esa relación de amor-odio quiere decir que no sabes muy bien dónde estás. Entonces, bueno, tengo esa relación, y de algún modo la tengo desde el comienzo. Entré también, casi al mismo tiempo, a la [Universidad] Católica, a teología, que me interesaba por razones filosóficas, estrictamente metafísicas (quizá la sombra de ese dios de la infancia ha de haberse hecho presente por allí). Siempre reclamo una vocación metafísica, ese es mi interés fundamental. Y la estética me parece que pasa hoy día por ahí, o a la inversa. Pero, volviendo al punto, no tengo esa cosa chauvinista por la Universidad de Chile, justamente en razón del amor-odio y por todas las debilidades que le reconozco y que le conozco, todas las dificultades, la disgregación que hay en ella, los daños que dejó la dictadura. Pero me parece que es una institución insustituible también, al mismo tiempo. En todo caso, históricamente insustituible. Esa historia permanece, mal que pueda pesarle a más de alguien. Si uno siente una pertenencia a esa universidad, es por esa razón, muy centralmente.

Lo que quiero decir es que si tú realmente le encuentras sentido público y político a la Universidad de Chile (como institución en que de un modo se refleja y se reflexiona la *polis*), tu relación con ella es determinante. Ahora, eso no quiere decir que mi relación con otras universidades —y he estado en muchas— sea una relación superficial. Tengo una relación en cierto modo entrañable con la Universidad Austral, por ejem-

plo, que me acogió cuando me echaron de todas partes y viví la cesantía. Llegué allí largos meses después de la vuelta de Alemania y permanecí por más de tres años. Esa es una relación fuerte para mí. Fuerte, también, la que tuve con la Católica, que era el lugar donde yo tenía mi seminario de filosofía. Al cabo de poco más de treinta años, el término (unilateral) fue más o menos opaco, mezquino. No hubo *bang*, como diría Eliot, y no cabía que hubiese *whimper*.³⁶

Estuve en muchos lugares. Estuve en Arcis, en la carrera de Arte. Luego llegué, por concurso, a Artes de la Universidad de Chile, donde sigo. Estuve enseñando en un magíster de la USACH un año, lógica, estuve en la pre-UMCE, que era la Academia de Ciencias Pedagógicas (dicen que me echó Bruno Rychlowsky),³⁷ pero después volví a dar metafísica. Estuve en la Universidad de Valparaíso, en un seminario de magíster, y estuve también en el Santiago College, en Bachillerato Internacional. Muchos lugares. Y el único donde hacía filosofía de manera principal y continua era en mi seminario de la Católica. Entonces, eso fue muy vital para mí, por quienes iban a mis seminarios, estudiantes brillantes, algunas y algunos los siguieron durante años, y fue vital, sin duda, por eso y por la gente que hacía su tesis conmigo.

Pero siempre, en todos los lugares —por lo menos a mí me sucede esto—, estuve de modo tal que uno no puede nunca olvidarse de sí mismo en la relación que tiene con la institución. Uno pertenece en parte a la institución. Y también se pertenece un poquito a sí mismo. Por lo tanto, se tiene cierta vinculación contractual con la institución, que no es la que se establece en el nombramiento que te dan, sino que es una vinculación contractual donde tú también pones ciertas condiciones. Esas condiciones se expresan en los lugares que tú habitas. En los consejos, en los claustros, en las clases, los encuentros y desencuentros, las conversaciones de café o de cerveza, en las asambleas y las crisis, donde sea. También tienes que decir lo que piensas. Pero hay momentos de algo

³⁶ Eliot, T.S. 2009. *The Hollow Men* (85). En T.S. Eliot, *Collected Poems 1909-1962*. London: Faber & Faber, 85. El verso de Eliot reza: "Así se acaba el mundo/ No con una explosión sino con un gemido" ["This is the way the world ends/ Not with a bang but a whimper"]. La línea expresa, presumiblemente, la sensación de tranquila resignación y aceptación del vacío y la futilidad de la vida.

³⁷ Bruno Rychlowsky fue un sacerdote salesiano de nacionalidad polaca. Llegó a Chile el 5 de diciembre de 1929 y obtuvo la nacionalidad en septiembre de 1978. Fue rector de la Misión Polaca en Chile, profesor del Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile y decano de la Facultad de Filosofía y Educación de la Universidad Metropolitana. Durante la dictadura fue el responsable del cierre de la carrera de filosofía y exoneró a diversos profesores.

así como un conato de traición en que te echas atrás cuando habría que decir lo que piensas. Quizá porque alguien pudiera sentirse ofendido, pero siempre es más que eso, quizá porque no te atreves. Por lo tanto, es necesario, es indispensable a veces hablar sin miramientos, simplemente porque tienes que decir lo que piensas. No queda otra. Y eso es un deber en una universidad pública.

En cuanto a las privadas, que hoy son la mayor parte del sistema (hasta donde pueda decirse que es un sistema), el balance a más de cuarenta años de la ley de educación superior impuesta por la dictadura, tiene de todo: desde instituciones de fachada que practicaron la estafa y el dolo, hasta universidades que entendieron que tenían una identidad y una tarea que proteger y que desarrollar. En esa suerte de selva *selvaggia*, camino al *inferno*, que ha sido la proliferación de instituciones de diversa laya, han sobrevivido las que se creyeron el cuento, más responsables, en casos por motivos ideológicos o ideológico-confesionales. De cualquier modo, aun con estas limitaciones, esas universidades, y pienso sobre todo en tres o cuatro, aparte de las privadas tradicionales, han sido sin duda un aporte al ambiente universitario chileno. Pero —debo agregar— han sido un aporte enriquecedor en defecto de todo lo que no ha hecho el Estado con las universidades públicas.

Estoy persuadido de que la Chile (y todo el sistema estatal) sigue siendo insustituible. Es mi universidad, pero también es la universidad con la que estoy en conflicto permanente, ya lo decía. Porque siento que hay cosas en que la Chile está en deuda, con todo el potencial que tiene y con lo que efectivamente hace, porque se le cruzan obstáculos de todo tipo, celos territoriales, falta de mayor coherencia institucional. Se dirá que hay intereses cruzados, que están en todas partes, lo sé, pero si hablamos de las privadas, están los intereses de sus dueños, de sus orientaciones ideológicas, confesionales, que no es nuestro caso.

Punto aparte. También siento que la universidad, en general, como institución, muchas veces es un refugio —voy a decirlo así, y me disculpo— para gente que 'no se la puede' afuera. Y, por lo tanto, las relaciones que se producen en la universidad, en la institución universitaria, pueden llegar a ser, en determinados casos, relaciones muy tóxicas. Pensando en esas relaciones, tengo la maña condenable de comparar la universidad con la mafia (o con un club de barrio, si se prefiere). Tiendo a concluir que en la mafia las cosas son más claras. En la mafia te matan (en el club te echan), simplemente, y sueles saber por qué. Pero no te hacen lo que

te pueden hacer en la universidad, que puede ser una muerte lenta, quizá no menos cruel, con procedimientos establecidos, a veces con fiscales y sumarios en causas atrabiliarias, inducidas por presión (sé bien de lo que hablo), con símbolos y comisiones, con firmas y timbres, quizá hasta con ínfulas. Eso, para mí, es siempre un problema con la universidad, con la universidad como institución, como decía. Lo que llamamos 'claustro' tiene a veces ese aire enrarecido de encierro.

No me quejo por lo que me ha tocado, desde que regresé a la Chile: vivo ahí, en mi departamento, que es un clima grato. Pero el hecho es que, para mí —en relación con lo que hablábamos antes de la escena de la clase— la clase, más que nada, es fundamental, porque es una relación con la exterioridad. Allí hay pasiones y también hay impasividad, abulia. Hay gente que llega con sus pasiones o con su aburrimiento, con sus brillos o sus carencias, con lo que sea, o no llega, también es parte de 'la clase'. Esa apertura de la universidad a lo exterior es totalmente fundamental. Es lo que siento que falta muchas veces en la universidad, que intenta modelar, controlar esa apertura, y no exponerse al riesgo que eso significa.

Lo que quiero decir es que la posibilidad de abrir la universidad de una manera más porosa hacia el exterior no solo es interesante, sino imperativo, si realmente queremos una universidad que esté inserta en su sociedad y contribuya a sus requerimientos y, por cierto, también la oriente —sobre todo en estos tiempos adversos, en que las capacidades políticas han tocado fondo en el país y los nubarrones se ciernen en el cercano.

DF: Pablo Oyarzún, muchas gracias por esta entrevista.

Bibliografía

- Aguirre, M. y Figueroa, M. (eds.) 2023. *Pablo Oyarzún. Reverberaciones*. Santiago: Lom.
- Al-Ghazālī, A.H. 2002. *The Incoherence of the Philosophers (Tahâfut al-falâsifa)*. Traducción P. Marmura. Utah, UT: Brigham Young University Press.
- Antonioni, M. (dir.) 1966. *Blow-Up*. Guion: Ted Elliott y Terry Rossio. Música: Herbie Hancock. Fotografía: Cario di Palma.
- Benjamin, W. 1972-1989. *Gesammelte Schriften* (Vol. I, 1). Frankfurt: Suhrkamp.
- Burke, E. 1990. *A Philosophical Enquiry into the Origin of our Ideas of the Sublime and Beautiful*. Oxford: Oxford University Press.
- Celan, P. 2013. El meridiano (153-167). En P. Oyarzún, *Entre Celan y Heidegger*. Santiago: Metales Pesados.
- Eliot, T.S. 2009. The Hollow Men (85). En T.S. Eliot, *Collected Poems 1909-1962*. London: Faber & Faber.
- Geulincx, A. 1893. *Metaphysica vera in Geulincx, Arnoldi Geulincx antverpiensis Opera philosophica* (2 vols.). Edición J.P.N. Land. La Haya: Martinum Nijhoff.

- Heidegger, M., Augstein, R. y Wolff, G. 1976. Nur noch ein Gott kann uns retten. *Der Spiegel* 23, 193-219.
- Hölderlin, F. 1961. Reflexion (Vol. I, 4, 233). En F. Hölderlin, *Sämtliche Werke. Große Stuttgarter Ausgabe*. Edición F. Beißner. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kant, I. 1968. *Kants Werke: Akademie-Textausgabe*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Kant, I. 1968. *Crítica de la razón pura* [1781, segunda edición, 1787], *Crítica de la razón práctica* [1788] y *Crítica de la facultad de juzgar* [1790]. En I. Kant, *Kants Werke: Akademie-Textausgabe* (Tomos 2-5). Berlin: Walter de Gruyter.
- Kant, I. 1989 [1766]. *Sueños de un visionario explicados mediante los ensueños de la metafísica*. Traducción C. Cantera. Cádiz: Universidad de Cádiz. [Kant, I. 1968. *Kants Werke: Akademie-Textausgabe* (Vol. 1), *Vorkritische Schriften I, 1747-1756*. Berlin: Walter de Gruyter].
- Kant, I. 2001 [1764]. *Ensayo sobre las enfermedades de la cabeza*. Traducción A. Rábano y J. Rivera. Madrid: A. Machado.
- Kant, I. 2005. *Crítica de la razón pura*. Traducción P. Ribas. Madrid: Taurus.
- Kant, I. 2006 [1784]. *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*. Traducción C. Roldán y R. Rodríguez. Madrid: Tecnos. [Kant, I. 1968. *Kants Werke: Akademie Textausgabe* (Tomo 8). Berlin: Walter de Gruyter].
- Kant, I. 2007 [1794]. *La religión dentro de los límites de la mera razón*. Traducción F. Martínez. Madrid: Alianza. Especialmente la primera parte. [Kant, I. 1968. *Kants Werke: Akademie Textausgabe* (Vol. 6). Berlin: Walter de Gruyter].
- Kleist, H.v. 2020. Sobre la paulatina elaboración de los pensamientos al hablar (81-94). Traducción y notas P. Oyarzún. En C. Mandiola (ed.), *La crisis kantiana de Heinrich von Kleist. Ensayos sobre Heinrich von Kleist*. México DF: Universidad Iberoamericana.
- Lucretius Carus, T. 2014. *De Rerum Natura*. Edición E.J. Kenney. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malebranche, N. 1958. *Œuvres complètes de Malebranche*. Edición A. Robinet. Paris: Vrin.
- Oyarzún, P. 1996. *El dedo de Diógenes. La anécdota en filosofía*. Santiago: Dolmen.
- Oyarzún, P. 1998. Indagaciones sobre el concepto de experiencia. *Seminarios* 11, 123-133.
- Oyarzún, P. 2017. External Things, the Subject, and Language: Lichtenberg and Kant. *CR: The New Centennial Review* 17(2), 43-62.
- Pascal, B. 1998-2000. *Œuvres complètes* (2 tomos). Paris: Pléiade.
- Parménides, Heráclito 1983. *Fragmentos*. Buenos Aires: Orbis.
- Platón 1987. Gorgias. En Platón, *Diálogos II*. Traducción J. Calonge. Madrid: Gredos.
- Poe, E. 2021. *The Philosophy of Composition*. Berkeley: Mint Editions.
- Spinoza, B. 1925. *Opera*. Edición C. Gebhardt. Heidelberg: Carl Winter.

Obras de Pablo Oyarzún*

- Oyarzún, P. 1996. *El dedo de Diógenes. La anécdota en filosofía*. Santiago: Dolmen.
- Oyarzún, P. 1999. *De lenguaje, historia y poder. Nueve ensayos sobre filosofía contemporánea*. Santiago: Teoría, Universidad de Chile.
- Oyarzún, P. 2000. *Arte, visualidad e historia*. Santiago: La Blanca Montaña, Universidad de Chile.

* El libro *Reverberaciones*, citado en la bibliografía, incluye el detalle de todas las obras y traducciones de Pablo Oyarzún publicadas hasta 2022, incluyendo sus trabajos aún inéditos.

- Oyarzún, P. 2000. *Anestésica del ready-made*. Prefacio de Sergio Rojas. Santiago: Arcis, Lom.
- Oyarzún, P. 2001. *La desazón de lo moderno. Problemas de la modernidad*. Santiago: Cuarto Propio, Arcis.
- Oyarzún, P. 2003. *El rabo del ojo. Ejercicios de crítica*. Santiago: Arcis.
- Oyarzún, P. 2005. *Entre Celan y Heidegger*. Santiago: Metales Pesados.
- Oyarzún, P. 2006. *De lenguaje, historia y poder. Diez ensayos sobre filosofía contemporánea. Nietzsche, Heidegger, Wittgenstein, Benjamin, Gadamer, Lévinas*. Santiago: Teoría, Universidad de Chile.
- Oyarzún, P. 2009. *La letra volada Ensayos sobre literatura*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Oyarzún, P. 2010. *Rúbricas*. Santiago: Teoría. Universidad de Chile.
- Oyarzún, P. 2010. *Razón del éxtasis. Estudios sobre lo sublime. Pseudo-Longino, Burke, Kant, Schiller, Hegel*. Santiago: Universitaria.
- Oyarzún, P. 2013. *Entre Celan y Heidegger*. Santiago: Metales Pesados.
- Oyarzún, P. 2014. *Una especie de espejo. Swift: cuatro ensayos y una nota*. Santiago: Universitaria.
- Oyarzún, P. 2015. *Arte, visualidad e historia*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Oyarzún, P. 2016. *Baudelaire: la modernidad y el destino del poema*. Santiago: Metales Pesados.
- Oyarzún, P. 2018. *Devaneo sobre la estupidez y otros textos*. Viña del Mar: Mundana.
- Oyarzún, P. 2019. *¿Aquí? Para una teoría de las ideas*. Santiago: La Cortina de Humo.
- Oyarzún, P. 2020. *Doing Justice. Three Essays on Walter Benjamin*. Traducción S. Gingerich. Prefacio J. Lezra. Cambridge: Polity Press.
- Oyarzún, P. 2022. *Literature and Skepticism. Essays*. New York: SUNY Press.
- Oyarzún, P. 2022. *Variaciones sobre lo siniestro*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Oyarzún, P. 2022. *Between Celan and Heidegger*. Traducción D.J. Cross. Prefacio R. Gasché. Epílogo J.M. Garrido. New York: SUNY Press.
- Oyarzún, P. 2024. *Política de la verdad y de la muerte. Un ensayo sobre el Gorgias, de Platón*. Santiago: Ediciones Macul.

Principales traducciones de Pablo Oyarzún

- Baudelaire, C. 2003. *El Spleen de París*. Presentación y traducción P. Oyarzún. Valparaíso: Pensar y Poetizar, Instituto de Arte de la Universidad Católica de Valparaíso.
- Baudelaire, C. 2008. *El Spleen de París*. Presentación y traducción P. Oyarzún. Santiago: Lom.
- Benjamin, W. 1995. *La dialéctica en suspenso. Fragmentos sobre historia*. Traducción, introducción y notas P. Oyarzún. Varias ediciones. Santiago: Arcis, Lom.
- Benjamin, W. 2008. *El narrador*. Introducción, traducción, notas e índices P. Oyarzún. Santiago: Metales Pesados.
- Benjamin, W. 2009. *La dialéctica en suspenso. Fragmentos sobre historia*. Traducción, introducción y notas P. Oyarzún. Santiago: Lom.
- Celan, P. 1997. *El meridiano*. Traducción y notas P. Oyarzún. Santiago: Intemperie.
- Epicuro 2012. *Carta a Meneceo*. Traducción y notas P. Oyarzún. Santiago: Táchitas.
- Epicuro 2018. *Carta a Meneceo, Máximas capitales y Sentencias vaticanas*. Introducción, traducción y notas P. Oyarzún. Con la colaboración de E. Molina. Santiago: Ediciones Táchitas, Universidad Adolfo Ibáñez.

- Kafka, F. 2014. *El camino verdadero [Consideraciones sobre el pecado, el dolor, la esperanza y el camino verdadero]* [Edición bilingüe]. Noticia, traducción, notas y el ensayo *Kafka y el escepticismo* P. Oyarzún. Buenos Aires: La Cebra.
- Kant, I. 1983. *Textos estéticos*. Edición, presentación y traducción P. Oyarzún. Santiago: Andrés Bello.
- Kant, I. 1992. *Crítica de la facultad de juzgar*. Introducción, traducción, notas e índices P. Oyarzún. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Kleist, H. 2023. *Relatos*. Presentación, traducción y notas P. Oyarzún. Santiago: Lom.
- Pseudo-Longino 2007. *Sobre lo sublime*. Traducción E. Molina y P. Oyarzún. Presentación, índices y notas P. Oyarzún. Santiago: Metales Pesados.
- Swift, J. 2005. *Una modesta proposición y otros escritos*. Selección, presentación, traducción y notas P. Oyarzún. Caracas: Monte Ávila Editores.
- Swift, J. 2011. *Theatrum astrologicum. Los Papeles Bickerstaff-Partridge*. Introducción, traducción y notas P. Oyarzún. Santiago: Lom.
- Swift, J. 2013. *Cuento de un tonel*. Traducción y edición crítica P. Oyarzún y F. de Undurraga. Santiago: Lom.
- Swift, J. 2014. *De lengua, estilo, conversación y bagatelas*. Introducción, traducción y notas P. Oyarzún. Santiago: Tajamar.
- Swift, J. 2016. *Tulipas radiantes. Una introducción a la escatología*. Ensayo de introducción, traducción y notas P. Oyarzún. Santiago: Lom.

Libros dedicados a Pablo Oyarzún

- Aguirre, M. y Figueroa, M. (eds.) 2023. *Reverberaciones. El pensamiento de Pablo Oyarzún R*. Santiago: Lom.
- Johnson, D. (ed.) 2025. Dossier on Pablo Oyarzún's Work. *CR: The New Centennial Review* (en preparación).
- Castro, R. (ed.) 2025. *Pablo Oyarzún: entre la justicia y el poema*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid (por ser publicado, editorial La Cebra y CENALTES). *EP*

Autores

PABLO OYARZÚN es académico de la Facultad de Artes y de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile. Dirección: Las Encinas 3370, Ñuñoa, Santiago, CP 6640022, Chile. Email: oyarzun.pablo@gmail.com.

DIEGO FERNÁNDEZ es profesor adjunto e investigador del Proyecto Fondecyt Iniciación 11230290, patrocinado por la Facultad de Arquitectura, Arte, Diseño y Comunicaciones, Universidad Andrés Bello, Chile. Dirección: Avda. Purísima 225, Recoleta, Santiago, CP 8420438, Chile. Email: d.fernandezhernandez@uandresbello.edu.

Reseñas



Reseña

Alexandre Lefebvre. *Liberalism as a Way of Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2024. US\$29.95 (ISBN: 9780691203744), 304 pp.

Daniel Loewe

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

Liberalism as a Way of Life es un libro atípico. No porque la doctrina liberal lo sea. Como atestigua la recepción de *A Theory of Justice* de John Rawls (1971), probablemente se trata de la posición dominante en la filosofía política actual. Lo que lo convierte en un libro atípico es su foco. No se trata, como es común en los debates, de aplicar la doctrina liberal para establecer la estructura institucional de la sociedad, es decir, las instituciones bajo las cuales los individuos despliegan sus vidas según sus propias consideraciones del bien, sino que se trata de aplicarla directamente al modo de vivir de las personas. La tesis principal de este libro es que una vida basada en ideales liberales, es decir, una vida que se estructura según estos ideales, puede ser una buena vida, una vida “no solo feliz, sino que meritoria de serlo” (236).

Ciertamente, esta idea no es nueva. De la mano de la excelente monografía de Helena Rosenblatt, *The Lost History of Liberalism* (2018), el autor muestra cómo el liberalismo es una creación muy reciente del siglo XIX, que se construye sobre un fundamento de virtudes liberales de muy larga data que, en cada época, han definido lo que significa ser un sujeto liberal: ser una persona libre y generosa. La preocupación de Tocqueville sobre cómo la democracia amenaza con destruir el carácter, o de Mill sobre cómo la opinión de la mayoría amenaza la individualidad y el genio, son solo dos ejemplos de una larga lista que muestran cómo el foco del liberalismo se encontraba ya desde sus comienzos también en la pregunta por la buena vida, según los valores y las virtudes liberales. Se trataba de un ‘proyecto ético’. Sin embargo, todo ello cambió radicalmen-

te en el siglo XX. Epítome de este proceso es la teoría de Rawls (1971, 3) para quien, como afirma ya en la primera página de *A Theory of Justice*, “la justicia es la mayor virtud de las instituciones sociales”. En este contexto, el libro de Lefebvre —además de ser atípico— resulta innovador a la vieja usanza, en tanto recupera elementos que, perteneciendo al núcleo de la tradición liberal, fueron dejados de lado para mostrar en qué consiste una buena vida para liberales de ‘tomo y lomo’ en las sociedades democráticas liberales actuales, y para defender esta forma de vida como una que es valiosa y vale la pena de ser vivida.

Lefebvre recurre a ‘dos héroes’ en torno a los cuales estructura la metodología del libro y sus argumentos. En ello recae la excepcional originalidad de este libro. El primero es Rawls, por recurso a cuyas ideas, aunque interpretadas de un modo reconocidamente poco ortodoxo, articula buena parte del libro. La idea rawlsiana que el autor considera corresponde al núcleo del liberalismo y que es central para sus propios argumentos, es el entendimiento de la sociedad como una empresa justa de cooperación para beneficio mutuo, a través de las generaciones. Esta idea estaría ya en nuestro entendimiento compartido de qué significa vivir en una sociedad liberal. Y es que, sostiene el autor, las democracias liberales actuales serían culturalmente liberales. No solo la cultura política de estas sociedades lo sería, sino también lo que Rawls denomina la ‘cultura de base’. El liberalismo permearía todos los aspectos de la vida. Por cierto, ello no significa que en estas sociedades todos seamos liberales. Algunos lo son de ‘tomo y lomo’; otros, en la medida en que compatibilizan sus propias concepciones del bien con la idea del liberalismo político que recurre a valores liberales exclusivamente para organizar las instituciones; finalmente, otros lo rechazan de plano. Sin embargo, todos nadan en las mismas aguas liberales.

Para ilustrar esta idea, Lefebvre recurre a la muy citada narración del novelista David Foster Wallace: dos peces pequeños van nadando y se cruzan con un pez más viejo que los saluda y les pregunta qué tal está el agua. Los peces jóvenes siguen nadando y de pronto uno le pregunta al otro: ‘¿Qué diantres es agua?’. Este sería el caso con la cultura liberal: es el agua en la que nadamos y a veces, tal como los peces jóvenes, no lo notamos porque se ha realizado la magia de la invisibilidad mediante la ubiquidad. Los que sí lo notan son los conservadores quienes, como el pez viejo, saben muy bien qué es y cómo está el agua, y correspondien-

temente ven en la cultura liberal hegemónica una amenaza. Para mostrar cómo el liberalismo —siendo el agua donde nadamos— nos forma, el autor recurre a constructos de la cultura popular: qué se considera un insulto, qué humor nos hace reír, cuáles son las ideas sobre la igualdad de oportunidades y la meritocracia, cuál es el tipo de pornografía más visto en portales para adultos (*step-incest*). Todo ello, sostiene Lefebvre, sería inentendible si no estuviésemos imbuidos de liberalismo.

Desde la cultura de base liberal, el autor estructura su metodología: partimos desde las ideas liberales que son parte de nuestro medio ambiente social, especialmente la idea de la sociedad como una empresa justa de cooperación para el beneficio mutuo, pero no para —como hace Rawls (1993) recurriendo a la cultura política en *Political Liberalism*— extraer valores y principios para organizar las instituciones, sino para extraer valores, actitudes, sensibilidades, modos de ser, virtudes, etcétera, en base a los cuales podemos configurar lo que sería una forma de vida liberal. Como sostiene Lefebvre, esto parece chocar con el entendimiento liberal sobre la neutralidad estatal y el antiperfeccionismo. Pero lo cierto es que, como el autor deja en claro, ello no debe ser así: no estamos hablando de instituciones, sino de una forma de vida liberal, una que cada cual que se considere como tal, puede cultivar. En un giro productivo de la argumentación, Lefebvre recurre a la tercera y última parte de *A Theory of Justice* (Rawls 1971), aquella menos leída, pero que el mismo Rawls consideraba que era la mejor. En esta, Rawls (1971) elabora las bases de la psicología moral que, como argumenta, llevarían a una persona que ha sido socializada en una sociedad liberal justa, a afirmar los principios y valores de esa sociedad, porque llegan a ser parte de su propia concepción del bien. Como es sabido, este argumento (la llamada tesis de la congruencia) es posteriormente rechazado en *Political Liberalism* (Rawls 1993), en razón del irreductible *factum* del pluralismo de las sociedades liberales que se remonta al uso de las libertades individuales. Sin embargo, ello no incide en el argumento de Lefebvre. De lo que este último está hablando es de individuos que ya han sido formados como liberales dentro de sociedades liberales. Es a ellos a quienes, como afirma reiteradamente el autor, se dirige el libro: un libro de un creyente para otros creyentes. Y en este entendimiento limitado la tesis rawlsiana de la congruencia sí parece ser productiva. Lo que así está diciendo es lo siguiente: si usted ya es un liberal de tomo y lomo, entonces séalo también en su forma de vida, porque esa

es una vida valiosa. De este modo, como lo formula Rawls (1971, 587) al terminar su libro, podemos obtener “pureza de corazón”.

El segundo héroe es Pierre Hadot. A primera vista, esto es sorprendente. Hadot se dedicó a los estudios clásicos, no a la filosofía política. Pero, una vez que entendemos por qué lo hace, resulta claro cuán apropiado es para los fines argumentativos de Lefebvre. La idea de Hadot (2004) es que en la filosofía griega, romana, así como en el cristianismo temprano, se entiende la filosofía como ‘una forma de vivir’. No se trata de desarrollar sistemas de pensamiento que funcionen sin tensiones y contradicciones (si así fuera, entonces sería una filosofía fallida), sino que el filósofo es aquel que se compromete con un cierto modo de vivir y ver el mundo según la concepción de la escuela que abraza. Y el modo de hacerlo es mediante ‘ejercicios espirituales’, prácticas que un individuo realiza voluntariamente para llevar a cabo un cambio comprehensivo en su forma de vivir. Ejercicios espirituales corrientes son de tipo físico (como dietético, patrones de sueño), dialógico (como escribir un diario, dialogar con amigos y maestros), e intuitivos (como la meditación). Lo central de estas ideas para Lefebvre es que el discurso filosófico en cuanto tal sería un ejercicio espiritual. Esta idea, en conjunción con las recién enunciadas sobre lo que sería una forma de vida liberal, llevan a que el autor desarrolle la tesis de que una forma de vida liberal es posible y plenamente realizable, y el modo de lograrla es someterse a los ejercicios espirituales propios de la tradición liberal.

¿Qué ejercicios son estos? Alexandre Lefebvre recurre al primer héroe de su historia, Rawls, para proponer la ‘posición original’, el ‘equilibrio reflexivo’ y la ‘razón pública’ como ejercicios espirituales para liberales. Como es conocido, estos son los tres mecanismos justificativos de principios de justicia y normas que operan en las obras de Rawls. Pero el foco ahora es diferente: lo que debemos hacer es llevarlos a cabo como ejercicios espirituales para estructurar nuestras vidas singulares.

Reflexionando con otros o en solitario, podemos recurrir al ejercicio de la posición original rawlsiana (un experimento mental que diseña una situación en que no tenemos conocimiento acerca de nuestras particularidades y así no nos podemos privilegiar en razón de nuestras singularidades) para determinar cómo actuar. Los beneficios intrínsecos para nuestra vida que se desprenden de este ejercicio son ‘imparcialidad’, ‘autonomía’, ‘disminución del orgullo y el esnobismo’, ‘ligereza’, ‘ironía’,

‘entretencción’, ‘un modo de ser juguetero’, ‘firmeza y autocontrol’, ‘menos frustración y furia’ y ‘gratitud’. Como ejercicio espiritual, el equilibrio reflexivo —que busca obtener una cierta coherencia entre nuestros juicios bien meditados en todos sus grados de abstracción (desde juicios sobre acciones a principios)— nos llevaría a ser personas más ‘consistentes y coherentes’; a ‘evitar la hipocresía’; a una ‘mayor humildad y renuencia a juzgar a los otros’; ‘auténticas’, lo que trae consigo la ‘unidad del sí mismo’. Incluso puede darse el beneficio de la ‘gracia’. Y la razón pública sería un ejercicio espiritual mediante el cual podemos representarnos mejor los puntos de vista de los otros, y así ‘deleitarnos por los otros’ al ver cómo se pueden sostener ideas liberales desde puntos de vista diversos, a ejercer un ‘vivir y dejar vivir’, una ‘actitud de tolerancia’ cuando los puntos de vista de los otros nos parezcan extraños, y a mantener la ‘calma y la civilidad’ cuando nos parezcan inaceptables, evitando así la polarización. También siguen la ‘alegría’ e incluso la ‘redención’.

Estos son los muchos beneficios que, según el autor, se obtendrían llevando una forma de vida liberal. El liberalismo como forma de vida sería, así, una buena vida. Una vida que los liberales de ‘tomo y lomo’ están bien aconsejados de abrazar. Ahora bien, examinado con exactitud, se trata de los beneficios que el autor asocia con un tipo particular de liberalismo: el de Rawls (1971, 1993), por recurso al cual muestra y defiende lo que sería un modo de vida liberal. Pero el liberalismo rawlsiano es *un* tipo de liberalismo, el liberalismo igualitario, y no el liberalismo en cuanto tal. Hay otros tipos. Alexandre Lefebvre reconoce al pasar que los ejercicios espirituales y los beneficios de la forma de vida liberal se podrían también realizar y alcanzar recurriendo a otros entendimientos de la familia liberal. Es muy generoso de su parte. Pero lo cierto es que, además de sostener que el ‘neoliberalismo’ apenas pertenecería a la familia liberal (20), sostiene que el ‘liberalismo clásico’, que privilegia derechos individuales, mercados libres, Estado pequeño e individualismo moral (una invención del siglo XX por parte de economistas preocupados por las tendencias socialistas del liberalismo, proyectado anacrónicamente a los siglos XVIII y XIX) no corresponde a cómo los “liberales tempranos se entendieron a sí mismos” (39). Sin embargo, aun suponiendo que ‘neoliberalismo’ y ‘liberalismo clásico’ sean miembros en todo derecho de la familia liberal y que, por tanto, por

recurso a ellos se puedan desarrollar los ejercicios espirituales y elaborar lo que sería una buena vida, es más que dudoso que los beneficios intrínsecos para la vida que se obtendrían de estos sean similares a los que el autor sostiene que se obtienen del liberalismo rawlsiano. Yo me atrevería incluso a aventurar que no solo no serían similares, sino que en muchos casos serían antagónicos e incompatibles. Queda la sensación de que Lefebvre no solo construye su libro en torno a la teoría liberal rawlsiana como resultado de una decisión estratégica. Si así fuera, un mejor y ciertamente más honesto título habría sido: *Liberalismo igualitario como una forma de vida*. Más bien, el autor identifica la tradición liberal, los valores y virtudes que se asocian con ella, con la variante igualitaria. Y es que —y esta es una especulación—, tal como el liberalismo es el agua en que todos nadamos, quizás el liberalismo igualitario sea el agua en que nada la mayoría de los académicos liberales en las facultades de filosofía del primer mundo, al punto de confundir esa doctrina con el liberalismo en cuanto tal.

Bibliografía

- Hadot, P. 2004. *What Is Ancient Philosophy?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, J. 1993. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rosenblatt, H. 2018. *The Lost History of Liberalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press. *EP*

Autor

DANIEL LOEWE es PhD en Filosofía por la Universidad de Tübingen, Alemania (2002), y licenciado en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de especialización son filosofía política, filosofía moral y ética. Se desempeña como profesor titular en la Facultad de Artes Liberales, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2230-8893>. Dirección: Avda. Diagonal Las Torres 2640, Peñalolén, Santiago, CP 7941 169, Chile. Email: daniel.loewe@uai.cl.



Reseña

Álvaro Vergara. *Neoliberalismo. Una idea en disputa*. Santiago: Editorial IES, 2025. US\$17 (ISBN: 9789568639617), 236 pp.

Pablo Paniagua

Universidad del Desarrollo, Faro UDD, Chile

Un espectro recorre Latinoamérica, es el espectro del neoliberalismo. Hace no mucho tiempo, el presidente Gabriel Boric declaró que “si Chile fue la cuna del neoliberalismo, también será su tumba”. Esta ya célebre frase deja en evidencia lo relevante que ha sido la palabra neoliberalismo en el debate latinoamericano y cómo este famoso (y para algunos infame) término ha permeado en la política, en la academia y en casi todas las esferas del debate público, hasta el punto de que se le asocia a todos los males habidos y por haber. Pareciera que el neoliberalismo es el culpable de las peores atrocidades imaginables: pandemias, precariedad laboral, recesiones económicas, cambio climático y un sinnúmero de otros problemas que muchos atribuyen a este recurrente y omniabarcante término. El neoliberalismo, argumentan algunos, es la ideología que subyace a todos nuestros males. Por otra parte, el neoliberalismo y su conjunto de políticas pro mercado es levantado como la clave para el éxito económico por otros y como el camino más eficiente para el bienestar social (Edwards 2024).

De esta manera, el término ha comenzado a ser utilizado de forma indiscriminada en la academia. Ríos de tinta se escriben y multitudes de *papers* son publicados año a año, arguyendo las supuestas desgracias (o beneficios) que conllevaría el neoliberalismo. Pero lo paradójico es que, a pesar de todos estos trabajos académicos y periodísticos que hablan acerca del neoliberalismo, hay pocos en los que realmente se lee un esfuerzo por comprender los orígenes intelectuales del término

y a sus principales autores. Nadie pareciera ser capaz de dar una clara y coherente explicación acerca de qué sería la ideología neoliberal y cuáles son sus ideas principales. El estado de confusión es tal, que los autores Boas y Gans-Morse (2009, 138) han declarado que: “el neoliberalismo se ha convertido en un eslogan académico” en una simple etiqueta retórica que carece de valor analítico. El término, entonces, presenta tres problemas: “no suele definirse, se emplea de forma desigual en función de la ideología y se utiliza para caracterizar una variedad excesivamente amplia de fenómenos” (Boas y Gans-Morse 2009, 137). Este proceso de estiramiento conceptual o ‘*conceptual stretching*’ ha llegado a tal extremo que hoy todo lo malo del mundo pareciera ser neoliberalismo, pero, al mismo tiempo —y por consecuencia lógica—, nada lo es (Sartori 1970).

Por fortuna, este estado de confusión podría cambiar gracias al libro de Álvaro Vergara: *Neoliberalismo. Una idea en disputa*. El libro de Vergara es muy bienvenido, y hasta necesario para elevar el debate público, ya que hace exactamente algo que la mayoría de los intelectuales no ha querido hacer: un esfuerzo serio por tratar de comprender qué es el neoliberalismo, de dónde viene y cuáles son sus orígenes intelectuales (también Claro 2022).¹ Este libro es un ensayo acerca de la historia de las ideas y la historia intelectual de los debates y pensadores que han forjado dicho término. El libro busca reconstruir la trayectoria histórica del concepto, arrojando luz sobre sus motivos originarios y sobre sus rasgos más concretos, permitiéndonos extraer conclusiones acerca de dicha doctrina y del lugar que ocupa en nuestra sociedad actual.

Debido a que se toma en serio la historia intelectual del término y estudia a fondo a sus principales pensadores, este es probablemente uno de los mejores libros que existen acerca del neoliberalismo y su trayectoria intelectual a lo largo del siglo XX. Álvaro Vergara mezcla con habilidad la teoría política, la economía y la historia de las ideas para contarnos el interesante recorrido de los conceptos y debates que han definido al neoliberalismo. El libro se pasea con habilidad y detalle por el socialismo del siglo XXI, con figuras como Ernesto Laclau, Chantal Mouffe y Michel Foucault, para luego introducirnos en los neoliberales de distintas escuelas como los ordoliberales —de la Escuela de Friburgo

¹ El lector interesado en un repaso sucinto del debate intelectual en torno al neoliberalismo en Chile puede consultar Paniagua (2021) y Paniagua (2023).

en Alemania—, los economistas de la Escuela Austriaca y los principales referentes de la Escuela de Chicago.

A lo largo de sus fascinantes siete capítulos, el libro hace tres contribuciones clave. Primero, logra establecer la relevancia que ha tenido el socialismo del siglo XXI y el Foro de São Paulo en alterar el significado original del término neoliberalismo, a inicios de la década de 1990. El libro señala cómo —bajo el socialismo del siglo XXI—, pensadores como Laclau y Mouffe decidieron emprender un trabajo desde la izquierda latinoamericana con el objetivo de oponerse al ‘neoliberalismo’ como fin estratégico y como mecanismo conceptual para promover el cambio político. Esto es interesante, ya que Vergara señala que fue en Latinoamérica, con el movimiento del socialismo del siglo XXI, que la idea de neoliberalismo comienza a difundirse, a difuminarse y a perder su claridad conceptual. Es desde nuestra región, entonces, y desde la política, que el término salta a la fama mundial después de 1990, sirviendo ahora como instrumento para todos aquellos que desean oponerse al libre mercado y al liberalismo económico. Vergara muestra que este esfuerzo por diluir el término y hacer un estiramiento conceptual fue un proceso deliberado y tomado en conciencia por intelectuales como Laclau y Mouffe, entre otros, con el propósito de vaciar dicho concepto de contenido para poder extenderlo y así poder aglutinar a los movimientos sociales progresistas y de izquierda que se encontraban fragmentados y peleando por causas particulares. De este modo, el oponerse al ‘neoliberalismo’ se convirtió en el paraguas que a partir de ese momento ampara y moviliza a todas las causas de izquierda en la región. Dicha estrategia resultó exitosa para alcanzar el poder político en Latinoamérica, pero pagando el precio de infantilizar el debate público y de banalizar el análisis comparado de políticas públicas.

Una segunda contribución recae en el interesante barrido por las distintas escuelas de economía que fundaron y dieron vida al neoliberalismo: la Escuela Austriaca de Economía, la Escuela Ordoliberal de Friburgo y la Escuela de Economía de Chicago. El libro busca definir la ideología neoliberal como un movimiento histórico que está integrado por estas tres corrientes de pensamiento paralelas que, a pesar de sus diferencias metodológicas y filosóficas, se fueron encontrando entre sí. Aquí está, según Vergara, el corazón de la ideología neoliberal: una manera particular de comprender a la sociedad, el mercado y el Estado, que las hará entrar en una disputa frontal frente a las ideologías colec-

tivistas del siglo XX. Vergara hace un esfuerzo de síntesis para definir la ideología neoliberal como la convergencia de estas tres escuelas que se unen bajo los siguientes pilares: la primacía del individuo por sobre el colectivo en el análisis de los fenómenos sociales, la interpretación del mercado como una amplia (y bastante útil) esfera de interacción humana y la defensa de un Estado liviano, pero al mismo tiempo fuerte, que proteja y promueva el buen funcionamiento del mercado.²

Tercero, y finalmente, este libro contribuye a resaltar la importancia de la experiencia neoliberal en Alemania por sobre aquella ocurrida en Chile. Vergara argumenta, de manera convincente, que la primera experiencia neoliberal no sería Chile con los Chicago Boys durante la década de 1980, sino más bien sería el milagro alemán de la posguerra, conocido como *Wirtschaftswunder*. Entre 1948 y 1949, el ministro de Economía Alemán Ludwig Erhard implementaría el primer gran conjunto de reformas ‘neoliberales’ vistas en el mundo al liberalizar los mercados, eliminar los controles de precio, fomentar la libre competencia e iniciativa privada, con la presencia de un banco central independiente que vele por la estabilidad de la moneda, con una reforma fiscal para eliminar y simplificar impuestos, por mencionar algunos aspectos. Ludwig Erhard era amigo de ordoliberales de Friburgo como Alexander Rüstow, Walter Eucken y Wilhelm Röpke, y este seguía de cerca a los intelectuales asociados a la Escuela Austriaca de economía como F.A. Hayek y Joseph Schumpeter. Es decir, el milagro económico alemán de posguerra fue el primer logro neoliberal en el mundo. Lamentablemente, la gran mayoría de las personas asocia al neoliberalismo con Chile y la dictadura de Pinochet, vinculando el término con una carga política y moral fuerte, ya que se asocia dicha idea con la represión militar y con la ausencia de democracia. El libro de Vergara nos ayuda a tener una imagen más ponderada y menos moralizante del neoliberalismo, al descubrir que este no nace en Chile a través de la fuerza, sino que surge del milagro alemán que llevó al país a la prosperidad, a la unificación y a la estabili-

² Nótese que esta definición que da Vergara del neoliberalismo bien podría no satisfacer a muchos que buscan atribuirle una visión más normativa, relacionada con la primacía del mercado en el funcionamiento de una sociedad. Por ejemplo, y en contraposición, Edwards (2024, 14) define el neoliberalismo como: “un conjunto de creencias y recomendaciones políticas que enfatizan el uso de mecanismos de mercado para resolver la mayoría de los problemas y necesidades de la sociedad, incluyendo la provisión y asignación de servicios sociales. [...] el neoliberalismo es la mercantilización de casi todo”.

dad democrática. Esta corrección histórica es bienvenida, ya que ayuda a despojarnos de cierto peso moral y normativo innecesario para comprender el término.

Para cerrar con una breve reflexión, añadiría que la ideología neoliberal definió de forma importante la segunda mitad del siglo XX, hasta el punto de que —me atrevería a decir, parafraseando a Milton Friedman— ‘ahora somos todos neoliberales’. No obstante, con el nuevo auge de movimientos populistas antimercado y antiliberales, tanto de izquierda como de derecha, la hegemonía del neoliberalismo pareciera estar tambaleando. El ataque frontal de Donald Trump al libre comercio y al libre mercado deja en evidencia, como diría Bob Dylan, que ‘los tiempos están cambiando’. Pareciera que la tumba del neoliberalismo no se encuentra en Chile, sino que, paradójicamente, ¡está en la tierra de Milton Friedman! Así como el neoliberalismo surgió para responder a los desafíos colectivistas y antimercado de su época, hoy enfrentamos la urgencia de articular un nuevo paradigma para responder a los desafíos populistas. Ante dichos desafíos, *Neoliberalismo. Una idea en disputa* es un libro indispensable, tanto para comprender nuestro presente como para formular una buena salida ante la encrucijada actual.

Bibliografía

- Boas, T. y Gans-Morse, J. 2009. Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. *Studies in Comparative International Development* 44(1), 137-161.
- Claro, F. (ed.) 2022. *Revista Átomo 8: neoliberalismo*. Santiago: Fundación para El Progreso.
- Edwards, S. 2024. *El Proyecto Chile. La historia de los Chicago Boys y el futuro del neoliberalismo*. Santiago: Ediciones UDP.
- Paniagua, P. 2021. *Atrofia: nuestra encrucijada y el desafío de la modernización*. Santiago: RIL.
- Paniagua, P. 2023. Mario Góngora y los Chicago Boys. El neoliberalismo y los límites de la tecnocracia. En V. Verbal (ed.), *Mario Góngora revisitado*. Santiago: Ediciones Democracia y Libertad.
- Sartori, G. 1970. Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review* 64(4), 1033-1053. *EP*

Autor

PABLO PANIAGUA PRIETO es PhD en Economía Política por el King's College London y máster en Economía y Finanzas por la Universidad Politécnica de Milán. Es académico y director del Magister en Filosofía, Política y Economía (MPPE), Universidad del Desarrollo (UDD), Chile, y de Faro UDD, Chile. Es también investigador senior de la Fundación para el Progreso (FPP), Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1579-6203>. Dirección: Avda. Plaza 680, Las Condes, CP 7610658, Chile. Email: ppaniagua@udd.cl.



Reseña

Christophe Dejours, Jean-Philippe Deranty, Emmanuel Renault y Nicholas H. Smith. *The Return of Work in Critical Theory: Self, Society, Politics*. New York: Columbia University Press, 2018. US\$70 (ISBN: 9780231187282), 248 pp.

Mauro Ramos Roa

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

En el actual escenario pospandémico, cuando muchas personas albergaban la esperanza —más bien frustrada— de que ocurriera una reconceptualización del mundo del trabajo, realizar la reseña de un libro que plantee una reconfiguración en sus dinámicas no puede pasar de moda, a pesar de su fecha de publicación como es el caso de *The Return of Work in Critical Theory*. Es más, su contribución y relevancia pueden ser especialmente importantes en nuestro actual contexto latinoamericano, donde muchos sectores productivos aún se ven regidos por la desconfianza, la falta de autonomía y el excesivo control sobre el trabajador. En este sentido, esta obra emerge como una herramienta valiosa para cuestionar prácticas que se encuentran arraigadas y para abogar por ambientes laborales más equitativos y colaborativos.

The Return of Work in Critical Theory realiza un diagnóstico y análisis crítico de la organización del trabajo moderno, entendido este dentro de las actuales teorías del *management*. En él es posible apreciar la polifonía de autores provenientes de distintas disciplinas, los cuales logran plasmar sus visiones en torno a la idea de que el trabajo representa una parte fundamental en la vida del ser humano moderno y de cómo este articula su identidad a partir de la actividad que aquel realiza. Desde un posicionamiento que incorpora elementos de la teoría crítica, Dejours et al. logran hacer converger sus ideas de forma robusta, lo que les permite generar a su vez una sólida aproximación teórica sobre el trabajo, así como sobre el sujeto que realiza su labor.

Christophe Dejours encabeza esta investigación. Transcurridas más de tres décadas de trabajo desde la psiquiatría y el psicoanálisis, este autor ha podido ser testigo de las condiciones diversas que afectan a los sujetos en su relación con el trabajo y de cómo la organización de este afecta sus vidas. Sin embargo, Dejours no se encuentra solo en este cometido. El libro cuenta además con un arsenal conceptual proveniente de una potente base filosófica que les permite a los autores expandir su concepción del trabajo sobre aspectos teóricos y prácticos. Esta postura está muy en concordancia con gran parte de su marco teórico-conceptual, donde pareciera muy viva la idea de que un proyecto crítico que no pueda ser aplicable a la realidad de las personas, carece de validez. En este sentido, los franceses Jean-Philippe Deranty, Emmanuel Renault y el australiano Nicholas H. Smith contribuyen a la reflexión filosófica en torno al encuentro entre sujeto y trabajo. Son ellos los encargados de perfilar una visión de este que excede el ámbito de lo normativo. Si bien el salario es una parte vital por la cual la gente accede al mundo del trabajo —prácticamente todo el mundo lo hace, no por opción, sino más bien porque tiene que hacerlo—, la discusión no puede limitarse únicamente a este aspecto.

Procesos como la automatización y el desarrollo tecnológico han llevado a muchos estudiosos a pensar que los días del trabajo como lo conocemos estarían contados y muchos se aventuran a hablar de la era del 'postrabajo' o incluso del 'fin del trabajo'. Estas elucubraciones responden, según los autores, a una visión reduccionista de lo que implica el trabajo en las vidas de las personas. Por ejemplo, la libertad para elegir un trabajo que satisfaga nuestras diversas necesidades nos hace caer en planteamientos sobre lo que es necesario abordar como 'trabajo idóneo'.

Si la discusión sobre el trabajo se redujera, como muchos lo hacen en la actualidad, a aquellos aspectos relacionados con el salario y la libertad de elección, esto podría situar la discusión filosófica entre los aspectos morales que tuvieran que ver justamente con la distribución de ingresos y con la libertad de elegir lo que sea que se considere como trabajo idóneo (103). Sin embargo, tal como lo expresan sus autores, las consideraciones y el impacto que el mundo del trabajo tiene para la población, por un lado, y para las disciplinas de la teoría crítica, la filosofía y el análisis social, por el otro, se están recién comenzando a visualizar (115). En esta conformación teórica, el libro logra apuntalar una concep-

ción del trabajo que busca hacer de los elementos de justicia y autonomía conceptos vitales para la correcta realización del sujeto, tanto a nivel individual como dentro de las distintas comunidades en las cuales se inserta a raíz de la realización de la labor encomendada.

En esta dirección, Nicholas H. Smith describe hábilmente el concepto de trabajo como una actividad dirigida a un bien ulterior en función del placer que se deriva de la propia actividad (263). Esta definición del trabajo sitúa al sujeto como un ser implicado en la dinámica de la actividad con su cuerpo, pero también con su mente y sus emociones. De acá que los autores enfaticen la idea de que el trabajo no puede ser reducido solamente a la idea del 'empleo' o a percibir un 'salario'. Los autores, por lo tanto, sitúan el trabajo como una actividad 'autotélica', es decir, como una actividad que tiene sentido y valor por sí misma. Esta descripción versátil del trabajo encuentra, por lo tanto, correlatos importantes en corrientes marxistas o feministas. Esto, toda vez que muchas actividades no remuneradas no encuentran valorización bajo la actual organización del trabajo, a pesar de que estas mismas actividades (por ejemplo, las domésticas o las de cuidado) sean las que sirven de sustento a la misma matriz productiva capitalista. A su vez, lo anterior genera una relación de codependencia social, gestada a través del trabajo como eje articulador, no solo de los procesos de (des)valoración del trabajo como actividad, sino también de las propias identidades individuales y colectivas, así como de la experiencia subjetiva misma que emerge del encuentro entre el trabajador y la labor que este realiza.

Esta característica vital y común para una gran mayoría de la población mundial es la que hace que el trabajo sea mucho más que una simple esfera o dimensión complementaria en la conformación identitaria. Por el contrario, el trabajo tiene el carácter de neurálgico en la conformación de lo que somos individual y colectivamente. El trabajo emerge como un eje fundamental que requiere un esquema formal de naturaleza triangular, en lugar de simplemente bipolar. Según Deranty (2009), las definiciones cognitivistas que se centran en la relación sujeto-tarea, así como los enfoques organizativos que consideran la relación sujeto-organización, presentan una perspectiva limitada al abordar el trabajo desde un ángulo exclusivamente bilateral. Sin embargo, la riqueza conceptual del trabajo se manifiesta plenamente cuando se adopta un enfoque triangular. Este modelo tridimensional amplía la comprensión del trabajo

más allá de las tareas y las estructuras organizativas: abarca también la relación del trabajador con los otros trabajadores y, a su vez, la de estos con el orden social.

Desde esta perspectiva más amplia, el trabajo se convierte en un fenómeno que conecta de manera intrincada lo individual y lo colectivo. No se limita únicamente a la ejecución de funciones laborales, sino que también se entrelaza con la relación del individuo con la tarea, la organización y, de forma más amplia, con la sociedad en su conjunto. Así, el trabajo se erige como un eje articulador esencial que contribuye a la construcción, entrelazamiento y configuración de identidades tanto individuales como colectivas en el entorno laboral contemporáneo, fenómeno que los autores conceptualizan bajo el nombre de 'centralidad del trabajo'.

A su vez, Dejours et al. definen el trabajo como 'actividad' que implica un 'esfuerzo' por parte del sujeto. Este esfuerzo conlleva poner a disposición de la actividad los distintos recursos físicos y mentales con los que aquel cuenta, los cuales son empleados en la concreción de la tarea encomendada. Resulta muy pertinente la idea de Smith de no relegar el cuerpo del trabajador en esta tarea, toda vez que, como sujeto implicado, el esfuerzo constante a raíz de una tarea que no es posible de realizar correctamente, lleva a la fatiga. A su vez, esta fatiga puede ser mental, pero también física. La somatización provocada por las patologías derivadas de la brecha entre el trabajo prescrito y el aspecto real en la realización de este provocan sufrimiento al individuo, lo cual despoja de sentido a la actividad productiva por parte del sujeto trabajador.

Los autores, al abordar la complejidad de lo que denominan 'la experiencia vivida' (137), reconocen la necesidad de un enfoque conceptual robusto. En este sentido, recurren a un marco conceptual basado en la fenomenología existencial, pensamiento filosófico que se revela como fundamental para establecer una concepción adecuada del sujeto inmerso en esa experiencia. La fenomenología existencial, como marco teórico, se distingue por su atención a la subjetividad y a la manera en que los individuos dan sentido a su propia existencia. Al adoptar esta perspectiva, los autores buscan desentrañar las características esenciales de la experiencia vivida en el contexto del trabajo. La fenomenología existencial, al poner énfasis en la comprensión profunda de la subjetividad, proporciona un marco conceptual que permite una exploración más rica y

significativa de la intersección entre el individuo y su entorno laboral para profundizar en aspectos como la responsabilidad, el sentido (y, producto de la enajenación, la falta de este) y la autenticidad del individuo en su interacción con las tareas laborales y las dinámicas organizativas.

Este paso se torna fundamental para los autores, toda vez que, en ese encuentro del sujeto con el trabajo, se forjan los elementos necesarios para que la subjetividad del trabajador se nutra de la experiencia vivida o, por el contrario, se deteriore y le cause sufrimiento. Destacan cómo esta subjetividad se construye en torno a una dimensión técnica, expresada por lo real de la experiencia del trabajo, así como a través de una dimensión social del mismo, donde los espacios de deliberación conjunta con otros trabajadores permiten la colaboración para superar así la mera coordinación de la labor, expresada por los aspectos normativos del trabajo.

Posteriormente, Dejours et al. transitan hacia una concepción crítica del trabajo. Para esto, recurren a aquellos elementos que le dan sentido a la realización de la labor, los cuales están expresados por una visión de la justicia y la autonomía que derivan de la teoría crítica y desde la Escuela de Fráncfort. A través de estos conceptos confrontan la idea de sujeto que subyace en el pensamiento de la teoría de la elección racional. Esta teoría asume que el individuo siempre está en posición para elegir aquello que le entregará un mayor beneficio tras la evaluación constante del costo que dicha elección conlleva. Esta idea, que busca trasladar al comportamiento humano parámetros provenientes del mundo de la economía, encuentra una sólida oposición en los autores de este libro, quienes afirman que en su conceptualización normativa y universalizadora este modelo falla en atender aquellos aspectos inconmensurables que implica el encuentro con el aspecto real del trabajo. Esto quiere decir que este modelo racionalista, componente esencial de una gran parte del pensamiento liberal, no logra dar cuenta de los aspectos que el sujeto trabajador vive y cuáles son las estrategias a las que acude para poder vencer las prescripciones impuestas por el trabajo mismo. El sujeto muchas veces se ve envuelto en dinámicas organizacionales sobre las que no tiene mayor poder de acción. Esto afecta su experiencia subjetiva, lo que puede llegar a enfermarlo y causarle sufrimiento al ser incapaz de dar cumplimiento al aspecto normativo del trabajo a través de la ejecución y puesta en marcha de los recursos físicos y mentales, así como de

las estrategias individuales y colectivas a su haber para la realización de la tarea. La consecuencia directa de esta realidad laboral es la institucionalización del engaño, la negación de la realidad y la incapacidad para expresar el sufrimiento inherente. Dejours sostiene que el sufrimiento en el trabajo, al no ser reconocido, se convierte en un foco oculto de patologías sociales y, por ende, de injusticia. Esta precariedad existencial derivada del trabajo no solo afecta la salud mental individual, sino que también socava los lazos comunitarios y genera un impacto negativo a nivel social más amplio (Deranty 2008).

Hacia la última sección del libro, Christophe Dejours traza una definición general de cómo algunas acciones llevadas a cabo por la organización del trabajo al interior del capitalismo tardomoderno han permeado las capas de lo individual y lo colectivo. Se analiza con detención la evaluación individual de desempeño como artefacto que, basado en políticas neotayloristas, ha provocado el sentimiento de absurdo en el trabajo, ha promovido la desconfianza al interior de las organizaciones y ha instaurado una lógica de abierta competencia entre pares. En esta base se encuentran también los principales escollos para la justicia y la autonomía del trabajador, quien ve en las prescripciones del trabajo una brecha que muchas veces no alcanza a cubrir a través del esfuerzo físico-psíquico que implica la realización del aspecto real del trabajo.

Finalmente, Dejours es el encargado de hacer una distinción entre lo que él llama gerencialismo vs. gerencialismo cooperativo. Aquí se esbozan las principales características del actual sistema de *management* neoliberal, que el autor contrapone con aquellas cualidades que considera que podrían ser beneficiosas en una nueva organización del trabajo, con los consecuentes beneficios que esto aportaría al trabajador. A partir de una experiencia personal de intervención realizada por el mismo Dejours, él señala cómo una nueva organización del mundo del trabajo es posible a través de acciones concretas, tales como la entrega de espacios de deliberación para facilitar la cooperación, o a través de evaluaciones enfocadas en los procesos colectivos, los que a su vez permiten el desarrollo individual y comunitario. Estas medidas no solo propician la cohesión social y un sentido de pertenencia, sino que también promueven la deliberación conjunta y evitan la competencia entre pares. En lugar de forjar ambientes laborales individualistas y competitivos, la evaluación de procesos colectivos fomenta la colaboración, la solidaridad

y la construcción de identidades colectivas que contrarrestan las patologías individuales y sociales derivadas de la precariedad existencial en el trabajo. En este enfoque, la justicia social y la salud mental se convierten en pilares fundamentales para la construcción de un entorno laboral más equitativo y saludable.

A través de este libro, los autores rescatan la importancia de considerar la organización del mundo del trabajo y la urgencia en la reconceptualización de aquellas actividades que sustentan la matriz productiva de nuestra actual sociedad capitalista neoliberal. Al tomar en consideración los aportes de diversas áreas complementarias, tales como la psicodinámica del trabajo, la teoría crítica y la filosofía, Dejours et al. plantean una teoría del trabajo y del sujeto que encuentran en su realización los elementos necesarios para conformar su identidad. Este aspecto es crucial para la idea central de un texto que sitúa el trabajo como fundamental en la concreción de la acción colectiva que impregna de sentido la realización de la labor y la aleja de aproximaciones utilitaristas e instrumentales.

The Return of Work in Critical Theory es un libro que, a través de un sólido análisis de la organización actual del trabajo y al utilizar como base los planteamientos que emergen desde el neomarxismo y la teoría crítica, busca sugerir una nueva visión de las dinámicas laborales. Este posicionamiento propone espacios de deliberación conjunta, así como el acortamiento de la brecha entre las prescripciones y los aspectos reales que supone el trabajo como actividad neurálgica en la conformación identitaria de los individuos en las sociedades actuales. Sin duda es una obra altamente recomendada para integrar las visiones filosóficas, políticas y psicosociales de autores que durante décadas han estudiado el fenómeno y el impacto que una actividad tan importante como el trabajo tiene en la configuración de nuestras vidas.

Bibliografía

- Deranty, J.P. 2008. Work and the Precarisation of Existence. *European Journal of Social Theory* 11(4), 443-463.
- Deranty, J.P. 2009. What Is Work? Key Insights from the Psychodynamics of Work. *Thesis Eleven* 98(1), 69-87. *EP*

Autor

MAURO RAMOS ROA es licenciado en Educación y profesor de inglés por la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile; máster en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en Lingüística Aplicada por la Universidad de Melbourne, Australia. Es PhD(c) en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile y PhD(c) en Psicología por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Es académico asociado de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1465-6401>. Dirección: Avda. José Pedro Alessandri 774, Ñuñoa, Santiago, Chile, CP 7760197. Email: ramosroamauro@gmail.com.



Reseña

Romy Hecht Marchant. *El alma del verdor de Santiago*. Santiago: Orjikh editores, 2025. US\$30 (ISBN: 9789569058776), 480 pp.

Cristóbal Marín

Universidad Diego Portales, Chile

Este libro indaga en la historia y en la interrelación de los cuatro parques públicos que reconfiguraron y que aún definen la ciudad de Santiago: Alameda de las Delicias, Quinta Normal, Parque Forestal y Parque Metropolitano. La obra, un trabajo oportuno y necesario tanto para el campo académico como para la esfera pública, es fruto de una investigación de quince años. Ofrece una brillante síntesis de un amplio proyecto intelectual desarrollado por Romy Hecht sobre el paisaje, entendido —según ella sugiere— como entidad cultural en la que expectativas humanas, proposiciones de diseño y procesos sociopolíticos se entrelazan y determinan resultados que nos afectan a todos.

No es fácil reseñar este libro, pues tiene múltiples ramas y por tanto variadas lecturas. Es más, desplazándonos de rama en rama, como lo hace el personaje de Italo Calvino para atravesar su comarca, se podría recorrer gran parte de la historia del Chile independiente y de la ciudad de Santiago.

A continuación solo seguiré algunas de esas ramas, las que me permitan al menos contextualizar la relevancia de esta obra y el aprendizaje que ella posibilita. Espero con ello lograr persuadir respecto de que su lectura es necesaria para cualquier persona que quiera comprender no solo nuestra historia, sino también nuestro presente y nuestros futuros posibles.

Si bien de alguna forma este libro viene a consolidar en Chile un campo intelectual —los estudios del paisaje—, el texto va mucho más

allá de este ámbito, y gracias al rigor y a la imaginación de la autora, se convierte en un ejemplo del tipo de trabajo futuro que debieran emprender las disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades si quieren superar el momento crítico en el que se encuentran —caracterizado principalmente por su escasa conexión con los problemas de la esfera pública—, y continuar con su aporte de reflexividad a la vida en común. Llevando las metáforas arbóreas al extremo, esta obra podría convertirse en un ‘esqueje’ (palabra fundamental del libro) que reverdezca el más bien mustio trabajo académico existente y le proporcione savia nueva.

Son tres las características que cabe destacar en este contexto. En primer lugar, el diálogo coherente y la fertilización cruzada entre distintas disciplinas. En esta investigación, Romy Hecht, siguiendo la senda abierta por John Brinckerhoff Jackson (2023), de quien realizó una excelente traducción del libro *La necesidad de las ruinas*, hace dialogar productivamente —entre otras disciplinas— la historia (política, económica, cultural, del arte y de las ciencias), la arquitectura, el urbanismo, la botánica, los estudios medioambientales y la ecología. Con ello logra elaborar un marco conceptual de gran utilidad para comprender la construcción y evolución de nuestro paisaje y sus diversos roles, especialmente su capacidad de convertirse en “un símbolo invulnerable de identidad y memoria colectiva” (15).

Una segunda característica de la relevancia de esta obra es la creativa metodología que desarrolla. Esta metodología se articula principalmente en torno a cuatro operaciones: i) rigurosos estudios de archivos y documentos desde una variedad de fuentes dispersas, entre otras, crónicas de viajes, actas municipales, sesiones del Congreso, boletines agrícolas, cartas privadas, periódicos y revistas populares; ii) impresionantes imágenes, especialmente fotos, postales, pinturas, dibujos, planos y plantas que, por supuesto, no solo son un recurso estético sino que contribuyen significativamente a la narrativa del libro; iii) melancólicos paseos urbanos en búsqueda de vestigios del esplendor de los principales parques y de las sombras de su devastación (aunque este procedimiento, probablemente por pudor, la autora solo a veces lo deja entrever); y iv) minibiografías, al estilo de ‘vidas breves’ de las obsesiones arbóreas —sin las cuales el verdor de Santiago no hubiera sido posible— de los principales protagonistas de esta historia, algunos casi desconocidos como Luigi Sada di Carlo (el verdadero autor de la Quinta Normal) y de Alberto

Mackenna (el ‘paladín del San Cristóbal’), así como de otros más renombrados, entre ellos Rodulfo Philippi y Benjamín Vicuña Mackenna.

Como se muestra en el libro, la mayoría de estos personajes enfrentaron enormes dificultades burocráticas y de recursos, y mantuvieron una visión crítica de las autoridades gubernamentales y de su desdén por sus proyectos de transformación. Pero también se produjeron rivalidades y tensiones entre ellos mismos, que es necesario considerar. Un ejemplo notable es Rodulfo Philippi, el científico más importante establecido en Chile, quien dirigió el Museo de Historia Natural y el jardín botánico, ambos ubicados en la Quinta Normal (incluso él vivió con su familia en una casa al interior de la Quinta). En una carta a un amigo le confiesa con desazón: “Nadie en las regiones superiores tiene el mínimo interés en el museo, el jardín botánico o las ciencias en general” (Philippi en Schell 2013, 183; traducción CM). Incluso, en algunas oportunidades Philippi tuvo que poner dinero de su bolsillo para el museo y pensó varias veces en renunciar. Pero Philippi también estaba molesto con otras de las figuras clave de esta historia. Desconfiaba de Vicuña Mackenna, pensaba que sus proyectos eran solo para vanagloriarse y consideraba que sería una desgracia que llegara a ser presidente. En otra carta al mismo amigo se burlaba de

su piscina o biblioteca en la cima del Santa Lucía, donde nadie ha puesto jamás un pie, sus innecesarios trazados de calles, o la compra de estatuas miserables para decorar la ciudad, a cambio de disminuir la dotación de policías. (Philippi 2011, 261)

También criticaba a Claudio Gay por su falta de rigor científico. Ironizaba, por ejemplo, sobre el hecho de que en la tarjeta de visita de Gay dijera ‘naturalista viajero’. Según Philippi, era mejor borrar la palabra naturalista. A su vez, tenía una mala opinión del geólogo y cartógrafo Pedro José Amado Pissis y los mapas que trazó para el gobierno. En sus memorias, Philippi (2011, 282) señala: “A veces me pregunto si el hombre era ciego, tanto fue lo que dibujó falsamente y con errores”.

La tercera y última característica que hace a este libro tan importante, además de su marco conceptual y su metodología, es algo que parece trivial, pero es clave: posee una clara y precisa prosa. Una escritura así hoy brilla por su ausencia en los campos académicos relacionados, que tienden a quedar atrapados en enredados y oscuros textos propios de la hegemónica ‘cultura de *papers*’, que no circulan más allá de un pequeño grupo de especialistas.

La escritura de Romy Hecht tiene varios momentos notables. Uno de ellos, por ejemplo, es su particular catalogación, aunque injertada en los distintos capítulos, de decenas de árboles exóticos y nativos (con sus respectivos nombres científicos en latín), miles de los cuales fueron plantados en parques, plazas y jardines de Santiago, y de los que muchas semillas y ‘esquejes’ migraron al resto del país: entre otros, álamos de Lombardía, sauces chilenos, falsas acacias, tilos, olmos americanos, robles, fresnos, sóforas, cipreses mediterráneos, arces reales, arrayanes, maite-nes, quillayes, nogales negros, plátanos occidentales, abedules, castaños de la India, peumos, encinas, árboles de las tres espinas, falsos pimientos, aromos australianos, sicomoros, cedros, hayas, magnolias, eucaliptos azules, abetos, ceibos, moreras blancas, secuoyas, palmas chilenas, araucarias, canelos, pataguas, pinos resineros, mirtáceas y quebrachos.

Algún día, alguien —quizás la propia autora— hará un mapa de estos miles de árboles esparcidos por Santiago y a lo largo del país. En ese mapa se trazarán las raíces y conexiones subterráneas entre todos ellos y de alguna forma se rescatará la memoria de sus vidas, al estilo del mapa que relata Stefano Mancuso (2021) a propósito de los ‘árboles de la libertad’, plantados durante la Revolución Francesa. Además, como el mismo Mancuso muestra, los árboles como seres vivos no solo son capaces de comunicarse con su entorno, de cooperar y aprender, sino también de recordar.

Así, estas tres características (el marco conceptual, la metodología y la escritura) permiten elaborar, mediante análisis agudos, con evidencias sólidas y amenamente, un relato sobre el sorprendente “modo en que Santiago incorporó formas de naturaleza urbana” (34). Logra mostrar, también, la manera como las estrategias de paisaje han sido moldeadas —de acuerdo con la autora— por una relación dinámica entre prácticas botánicas, decisiones políticas, circunstancias económicas y culturales, y asimismo obsesiones personales. Al mismo tiempo, las cualidades del libro nos ayudan a apreciar —como sugiere el historiador Simon Schama (1996) en su libro *Landscape and Memory*— que todo paisaje es cultural y está construido a partir de varios estratos de representaciones y de memorias que de alguna forma permanecen activas bajo las nuevas capas.

De hecho, el libro podría convertirse en una suerte de ‘A la búsqueda de los espacios perdidos’, donde la autora recorre y recupera —a través de la escritura— los paisajes y árboles olvidados de nuestra historia

colectiva como ciudad, no para abandonarse a una paralizante nostalgia y lamento, sino para comprender y proyectar nuestro futuro.

Los cuatro casos de estudio que Romy Hecht selecciona son excelentes ejemplos del modelo que recién se señaló. Se exponen las formas en que distintas fuerzas políticas, sociales, económicas y culturales interactúan entre sí y con las iniciativas de personas o grupos para construir y mantener paisajes que han proporcionado modernidad, renovación urbana, verdor, belleza pública, salud cívica, higiene, calidad de vida, identidad y memoria colectiva. Además, en el texto también se entregan breves análisis de otros parques como el Cousiño y el cerro Santa Lucía, y de estrategias de implementación de plazas, paseos, jardines y otras plantaciones en diversos barrios y localidades del país, como el notable caso de Chanco.

No voy a describir aquí las diversas maneras como estas dinámicas se materializan y crean estos paisajes urbanos tan propios como los cuatro elegidos. Pero sí quiero rescatar la olvidada voz de un testigo de las modificaciones experimentadas por el cerro San Cristóbal en los años veinte, llamado Benjamín Velasco (que recupera el escritor Roberto Merino (2000) y que menciona la autora en su libro). Este extravagante cronista nos permite apreciar cómo fue vivida por sus contemporáneos la impresionante transformación del cerro para cambiar desde ser un peladero rocoso y desforestado, lleno de canteras y cuevas de pordioseros —como el ‘hotel de los piojos’, cuya extraordinaria fotografía se reproduce en el libro de Hecht (265); incluso, Alberto Mackenna llamó al cerro “una inmensa muela careada por todos sus contornos” (307)—, hasta convertirse en un gran parque, centro de vida social, nuevo punto de observación del paisaje y lugar de refugio para el estrés ciudadano:

Solo, en la terraza del Restaurant del Cerro. Lejos de los boticarios, de los bomberos, de los compañeros de oficina, de los vacunadores, de los ciclistas, de los preceptores, de los literatos, de los críticos, de los inspectores de tranvías, de los políticos, de los lateros, de los cojos. Sentado ante una mesita, frente a un vaso de granadina [...] ¡qué bien me siento en plena cumbre, respirando el aire purísimo que es privilegio de esta altura incomparable! Son las seis de la tarde de un día de trabajo. Ningún majadero llega a importunarme [...]. El paisaje es único desde aquí. La Gran Ciudad por todos lados. (Velasco 1927, 17-18)

Como indiqué, este libro también es muy pertinente para las discusiones públicas en las que estamos involucrados como sociedad. La tra-

yectoria de Romy Hecht muestra claramente que no se ha quedado encerrada en la torre universitaria, sino que ‘ha bajado’ al espacio público, interviniendo en el debate sobre el paisaje a través de medios masivos, fundaciones, traducciones y eventos para públicos amplios. Como ella ha señalado en diversos medios, sus trabajos de difusión y activismo han tenido la intención de nutrir, diseminar y arraigar una cultura del paisaje en Chile.

El paisaje, y en particular los parques, como ella sugiere, tiene una dimensión política al tratarse de un medio capaz de promover y provocar mejoras urbanas tanto por su atractivo y accesibilidad como por su capacidad de recuperar el espíritu y la mente de los ciudadanos, así como de proporcionar diversas oportunidades de recreación y de articular un sentido de comunidad e identidad.

En este contexto, además de constituirse en un trabajo intelectual importante, *El alma del verdor de Santiago* puede ser también un poderoso instrumento para incidir en el debate. De hecho, su último capítulo es una reflexión crítica sobre los recientes y en general fallidos proyectos orientados a recuperar espacios de encuentro público para la ciudadanía, de reconocido valor cívico y en franco deterioro. Como indica la autora, hoy la sociedad “está más proclive a reconocer que el paisaje no es algo casual, sino que se idea, se construye y se mantiene” (343); sin embargo, el desinformado, errático e irresponsable desempeño de los actores políticos, como Romy Hecht lo muestra con firmeza, hace reaparecer el escepticismo por el futuro de nuestros paisajes.

La autora, además, cree que pese a los intentos gubernamentales de los últimos años de promover la construcción de parques públicos en diversas comunas de Santiago y en otras ciudades del país para contribuir a la necesaria equidad social, seguimos en deuda con los parques históricos de Santiago “que han sido canibalizados e intervenidos de manera inadecuada y descontrolada” (Hecht 2022, 14).

Para Hecht, una importante lección que deja toda esta historia —que también aprendió de los escritos de otro de sus autores de referencia, Frederick Law Olmsted (nada menos que el creador del Central Park y de quien ella editó el libro *Paisajes para el pueblo* (Olmsted 2022)— es que

la mantención de las cualidades de diseño de los parques públicos depende de la existencia de una estructura no solo con los conocimientos adecuados para administrarlos y desarrollarlos en el tiempo, sino con la

autonomía suficiente para evitar su transformación desinformada a causa de decisiones populistas y restricciones presupuestarias. (Hecht 2022, 13)

Sin embargo, mientras eso no ocurra, pareciéramos destinados a reproducir la inquietante idea de John Brinckerhoff Jackson (2023, 167) respecto de la necesidad de las ruinas: estas “proporcionan el incentivo para la restauración y para el retorno a los orígenes”. En otras palabras, el paisaje tiene que ser “saqueado y estropeado” antes de que pueda haber renovación y reforma. Debe existir este “intervalo de olvido”, este “interinato de muerte o rechazo” antes de redimir lo que ha sido descuidado. Quizás —agrega Jackson (2023, 167)— estamos tratando de “representar algún mito antiguo de nacimiento, muerte y redención”.

Creo que no es necesario llegar a ese extremo y me imagino que la autora tampoco lo cree, aunque en ocasiones pareciera que ya lo alcanzamos. Lo que sí quizás sea necesario es recordar de vez en cuando el viejo poema ‘Defensa del árbol’ de Nicanor Parra (2012, 15-16), donde el poeta reprende a un niño que se prepara para lanzarle una piedra a un árbol, explicándole que “no hace nunca daño a nadie” y que es quien “crea los vientos y los pájaros”.

Bibliografía

- Hecht, R. 2022. Introducción (9-15). En F.L. Olmsted, *Paisajes para el pueblo*. Santiago: Orjikh editores.
- Jackson, J.B. 2023. *La necesidad de las ruinas y otros ensayos*. Guadalajara: Ediciones Creativas de Occidente.
- Mancuso, S. 2021. *La planta del mundo*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Merino, R. 2000. *Horas perdidas en las calles de Santiago*. Santiago: Sudamericana.
- Olmsted, F.L. 2022. *Paisajes para el pueblo*. Santiago: Orjikh editores.
- Parra, N. 2012. *Obra gruesa*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Phillipi, R. 2011. *Memorias*. Edición y traducción J.M. Izquierdo König. Mimeo sin publicar.
- Schama, S. 1996. *Landscape and Memory*. New York: Vintage Books Edition.
- Schell, P.A. 2013. *The Sociable Sciences*. New York: Palgrave Macmillan.
- Velasco, B. 1927. *El cerro San Cristóbal*. Santiago: Nascimento. *EP*

Autor

CRISTÓBAL MARÍN es licenciado en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Master of Social Science y PhD en Cultural Studies por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Ha sido profesor y decano de la Facultad de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales, Chile. Actualmente es prorector de dicha universidad. Ha publicado artículos académicos y dos libros de ensayo: *Huesos sin descanso* (2019) y *Atacama fantasma* (2023), ambos por Debate, Penguin Random House. Dirección: Avda. Manuel Rodríguez Sur 415, Santiago, CP 8370179, Chile. Email: cristobal.marin@udp.cl.

