

---

*ESTUDIOS PÚBLICOS*

Nº 161 VERANO 2021

---

# ESTUDIOS PÚBLICOS

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

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

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

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

## Print and online editions of *Estudios Públicos*

The online edition of *Estudios Públicos* is published on [www.estudiospublicos.cl](http://www.estudiospublicos.cl), and includes papers in Spanish and their abstracts both in Spanish and English. A number of papers and documents are also available in English in the online edition.

## Indexación

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

## Suscripciones

Pedidos directos al CEP. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile

Email: [ngardella@cepchile.cl](mailto:ngardella@cepchile.cl) (Nicole Gardella, editora ejecutiva)

Teléfono: +56 2 2328 2400

ISSN 0716-1115 (edición impresa)

ISSN 0718-3089 (edición en línea)

Edición gráfica y digital: Pedro Sepúlveda V.

Impreso en Andros Productora Gráfica  
Hecho en Chile / Printed in Chile, 2021

**Aldo Mascareño**

Editor en Jefe, Centro de Estudios Públicos, Chile

**Nicole Gardella**

Editora Ejecutiva, Centro de Estudios Públicos, Chile

**Adelaida Neira**

Editora de Estilo, Centro de Estudios Públicos, Chile

---

COMITÉ EDITORIAL

---

Enrique Barros

Universidad de Chile, Chile

Sonia Montecino

Universidad de Chile, Chile

Antonio Bascuñán

Universidad Adolfo Ibáñez, Chile

Leonidas Montes

Centro de Estudios Públicos, Chile

José Joaquín Brunner

Universidad Diego Portales, Chile

Eric Nelson

Harvard University, Estados Unidos

Sofía Correa Sutil

Universidad de Chile, Chile

Eric Schliesser

Universidad de Amsterdam, Países Bajos

Sebastián Edwards

UCLA, Los Ángeles, Estados Unidos

John Thompson

Cambridge University, Reino Unido

Francisco Gallego

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Florencia Torche

Stanford University, Estados Unidos

James Heckman

Chicago University, Estados Unidos

Sergio Urzúa

University of Maryland, Estados Unidos

Deirdre McCloskey

University of Illinois at Chicago,  
Estados Unidos

---

## PRESENTACIÓN DE TRABAJOS A ESTUDIOS PÚBLICOS

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

Nº 161  
Verano  
2021

# ESTUDIOS PÚBLICOS

## CONTENIDOS

---

### ARTÍCULOS

- 7 Repensar la política: poder, revolución y constitución según Hannah Arendt  
*María José López Merino*
- 43 La propiedad frente a la hoja en blanco: tradición constitucional y derecho comparado  
*Ernesto Vargas Weil*
- 69 Impuestos a la renta de personas en Chile: simulaciones siguiendo esquemas de otros países OCDE  
*Adolfo Fuentes y Rodrigo Vergara*
- 113 Impuesto al patrimonio: una propuesta tributaria deficiente  
*Hermann González, Felipe Larrain y Óscar Perelló*
- 153 Hoja en blanco: hacia una nueva institucionalidad y régimen tributario para Chile  
*Claudio A. Agostini, Pablo Correa, Carla Maldonado, Max Spiess*
- 

### RESEÑAS

- 189 *Deadly Biocultures: The Ethics of Life-Making*, de Nadine Ehlers y Shiloh Krupar  
*Vanessa Lemm*
- 199 *Policing the Womb. Invisible Women and the Criminalization of Motherhood*, de Michele Goodwin  
*Michelle Sadler*
- 207 *Ética y coronavirus*, de Daniel Loewe  
*Macarena Peña y Lillo*
- 213 *El octubre chileno. Reflexiones sobre democracia y libertad*, de Benjamín Ugalde, Felipe Schwember y Valentina Verbal (eds.)  
*Julieta Suárez-Cao*
- 219 *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*, de Carolina Rojas Lasch  
*Paulina Morales A.*

229 *Las calles. Un estudio sobre Santiago de Chile*, de Kathy Araujo (coord.)  
Carolina Aguilera

---

Artículo

## Repensar la política: poder, revolución y constitución según Hannah Arendt

**María José López Merino**

Universidad de Chile, Chile

**RESUMEN:** Como pocos pensadores políticos contemporáneos, Hannah Arendt rescata las modernas revoluciones como experiencias de poder concertado, de libertad e instauración de lo nuevo. Las modernas revoluciones marcan el camino de una resignificación de lo político, reinstalando desde una perspectiva posfundacional la continuidad llena de conflictos, por cierto, entre revolución y constitución, experiencia de poder e institucionalidad, vida política y norma, ciudadanía activa, participativa y Estado representativo. En el presente artículo me propongo presentar algunos hitos del diagnóstico de la crisis de la política, que para Arendt es de largo aliento y está determinada por el carácter teorético y antipolítico de nuestra cultura. Propongo que en la idea de la revolución de la libertad, encontraremos algunas respuestas ante esta crisis. Teniendo a la vista que el objetivo de toda revolución de la libertad es el de institucionalizar el poder, propongo también que el poder concertado y la libertad que subyacen al concepto de revolución de Arendt, cristalizan en el acto mundano de las ‘promesas mutuas’ que dan origen a una nueva constitución. Esta última se construye sobre la base de la experiencia previa, las prácticas concretas de la comunidad política y los consejos ciudadanos como espacios de institucionalización y multiplicación del poder.

**PALABRAS CLAVE:** Arendt, política, poder, revolución, institución, constitución, consejos

**RECIBIDO:** diciembre 2019 / **ACEPTADO:** septiembre 2020

---

MARÍA JOSÉ LÓPEZ MERINO es Doctora en Filosofía Política, Universidad de Valencia, España. Profesora asociada de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile. Dirección: Ignacio Carrera Pinto 1025, Ñuñoa, Santiago, Chile, CP 7800284. Email: [mjlopezmerino@gmail.com](mailto:mjlopezmerino@gmail.com). Agradezco a Rocío Garcés, Andrés Alonso, Juan José Fuentes y Rodrigo Molina las lecturas, comentarios y críticas que me ayudaron a mejorar este artículo. También, a los evaluadores y especialmente el editor en jefe y a la editora de estilo de la revista, que leyeron y criticaron atentamente este trabajo.

### **Rethinking Politics: Power, Revolution and Constitution in Hannah Arendt**

**ABSTRACT:** Hannah Arendt, like few contemporary political thinkers, rescues modern revolutions as experiences of concerted power, freedom, and the establishment of the new. Modern revolutions mark the path of a resignification of the political, thereby reinstalling — from a post-foundational perspective — a continuity full of conflicts between revolution and constitution, the experience of power and institutions, political life and norms, and participative active citizenship and representative State. In this article, I present some milestones in the diagnosis of the political crisis which for Arendt is a long-term process determined by the theoretical and anti-political character of our culture. I propose that in the idea of the revolution of freedom we will find some answers to this crisis. Bearing in mind that the objective of any revolution of freedom is to institutionalize power, I also propose that both concerted power and freedom that underlie Arendt's concept of revolution crystallize in the mundane act of 'mutual promises' which gives rise to a new constitution — a new constitution that is built on previous experience, the concrete practices of the political community, and citizen councils as a space for the institutionalization and multiplication of power.

**KEYWORDS:** Arendt, politics, power, revolution, institution, constitution, councils

**RECEIVED:** December 2019 / **ACCEPTED:** September 2020

**P**ara Arendt, la crisis de sentido de la política es casi tan antigua como la política misma. Esta crisis, en todas sus modulaciones, va a constituir, de hecho, uno de los hilos conductores en la obra de la pensadora alemana, ya desde sus primeros textos políticos —escritos en Estados Unidos a fines de la década de 1940—, hasta los manuscritos del libro que deja inconcluso con su muerte, ocurrida en 1975.

En este artículo presento, en primer lugar, la crisis de sentido de la política que es reconstruida por Arendt como un quiebre entre política y ciudadano, expresando la separación entre gobernantes y gobernados, entre acción y pensamiento —el platonismo de la cultura occidental—, y más tarde la emergencia moderna de la economía capitalista, de los modernos Estados y de la sociedad de masas como un espacio de progresiva despolitización y supresión de la pluralidad —el llamado auge de lo social para la autora alemana.

A pesar de este oscuro panorama para la acción política presentado por Arendt, argumento, en segundo lugar, que ello no implica ninguna

afirmación sobre la imposibilidad de la política, menos cuando la política es definida por nuestra autora en términos de aquello que surge como lo absolutamente improbable, desde donde nada debería surgir. En este sentido, sostengo que en la idea de revolución de la libertad, que es uno de los temas centrales y articuladores del pensamiento de la autora, encontraremos algunas respuestas ante la crisis de la política. Ello, porque la idea de revolución permite repensar el peculiar concepto de poder para Arendt, que no es solo acción concertada, sino la más valiosa pero también la más efímera de las actividades humanas. El poder, desde la idea de revolución, buscaría instaurar la libertad de manera permanente. En este sentido, propongo que el acto mundano de las ‘promesas mutuas’ es un acto refundacional de la política, teniendo a la vista que el objetivo de toda revolución de la libertad es el de institucionalizar el poder. Por último, planteo que, pese a lo paradójico que pueda resultar la ‘institucionalización del poder’, Arendt entrega pistas de cómo hacerlo: una constitución puede conservar el poder si es pensada sobre la base de la experiencia previa de prácticas concretas de la comunidad política y si incorpora instituciones de participación directa como son los consejos ciudadanos o revolucionarios, que la filósofa rescata como espacios de multiplicación del poder.

Metodológicamente, indago en las obras canónicas de Arendt y en alguna literatura secundaria seleccionada, que informa sobre los temas que aquí desarrollo. A diferencia de buena parte de la reflexión contemporánea sobre Arendt, que acentúa la parcialidad y fragmentación de su pensamiento,<sup>1</sup> me interesa mostrar aquí que su obra es mucho más abarcadora y sistemática de lo que se cree; sus piezas no son simplemente temas o conceptos que se pueden trabajar aisladamente. Si hacemos eso, caemos en la tentación de hablar del ‘mal banal’, la ‘natalidad’ o la ‘identidad narrativa’ como fórmulas descontextualizadas —abstracciones diría Hegel— que nos pueden servir para un título de reportaje de periódico, pero no para pensar filosóficamente como Arendt nos propone.<sup>2</sup> Para en-

---

<sup>1</sup> La idea de que Arendt tiene un pensamiento fragmentario es un tópico de la bibliografía secundaria sobre Arendt. Ver, por ejemplo, Hill (1979), Habermas (1984), Canovan (1992), Lefort (2000), Villa (1999), Vallespín (2006), King (2015), entre otras. Para lecturas que intentan una mirada más sistemática de la obra de Arendt, ver Forti (2001), Wellmer (2000), Birmingham (2006), Birulés (2007), Hunziker (2018).

<sup>2</sup> Sánchez (2015, 10) afirma lo siguiente: “Arendt se ha convertido, en este sentido, en uno de los nombres que suelen aparecer citados en los contextos más insospechados. Términos acuñados por ella como la ‘banalidad del mal’ o el ‘derecho a tener derechos’ se han transformado casi en clichés incorporados al lenguaje de los medios de comunicación o del público en general”.

tender a una filósofa<sup>3</sup> como esta, no hay que caer en abstracciones y hay que conectar los distintos conceptos, temas y ‘trenes de ideas’ —como los llama Bernstein—, que transitan entre sus principales obras.<sup>4</sup> Este artículo será, por tanto, un recorrido amplio por su obra e ideas, intentando una mirada abarcadora y de largo aliento.

En primer lugar, se presentan brevemente algunos hitos del diagnóstico de la crisis de la política, a través del análisis de dos escenas<sup>5</sup> de la historia del pensamiento: la llegada del platonismo y el auge de lo social.

En un segundo lugar, presentaremos la idea de la revolución de la libertad, donde encontraremos algunas respuestas ante esta crisis de la política. Teniendo a la vista que el objetivo de toda revolución de la libertad es el de institucionalizar el poder, por paradójico que sea esto, mediante una nueva constitución política. Propongo dos caminos que guían a Arendt en el proceso de institucionalización del poder mediante esta nueva constitución: la experiencia previa de prácticas concretas de la comunidad política y una nueva institución que preserve el poder, como son los consejos ciudadanos, en cuanto espacios de institucionalización y multiplicación del poder.

## **I. Primera escena: *La República* de Platón y la muerte de Sócrates**

Arendt comienza su obra *The Human Condition*,<sup>6</sup> advirtiéndonos que en gran medida la dificultad que tenemos para recuperar y comprender

---

<sup>3</sup> A mi modesto juicio y pese a lo que ella dice de sí misma en la entrevista que Günter Gaus le hace en 1964, el carácter de filósofa de Arendt es más bien incuestionable. Nunca dejó de leer y de preguntar filosóficamente, como lo muestran sus diarios, además de su obra publicada (Arendt 2006c).

<sup>4</sup> Bernstein (2004, 287) añade: “quiero decir algo sobre el modo de pensar de Arendt. La expresión que mejor capta su estilo peculiar es una que ella misma usó muchas veces: trenes de ideas. Dichos trenes de ideas, fundados en la propia experiencia, vigorizan el pensamiento y lo proveen de una especificidad concreta. Se entrecruzan, se entrelazan, se refuerzan mutuamente y a veces entran en conflicto. Seguirlos requiere delicadeza para distinguir uno de otro y ver cómo se interrelacionan”.

<sup>5</sup> Tomamos prestado el término ‘escenas’ de Patricio Marchant, quien, desde las connotaciones psicoanalíticas del término, busca generar puntos de lectura de la tradición de la filosofía occidental, que desordenen esa tradición. Para una lectura del término, ver Marchant (2000) (“Pierre Menard como escena”) y Sánchez (2005).

<sup>6</sup> En este artículo utilizo la única traducción castellana de *The Human Condition* editada por Paidós, pero corrijo y ajusto en algunos pasajes que cito. Junto con ello, en las notas agregó el inglés original.

el verdadero significado de la política en el mundo contemporáneo, descansa en el hecho de que entendemos la vida práctica y, con ello, la acción política y la inteligencia política, desde una perspectiva excesivamente teórica.<sup>7</sup> Este diagnóstico no intenta ser una apuesta teórico-filosófica, sino una descripción fenomenológica de la deriva cultural de Occidente, que mira la praxis política, ya desde la antigüedad, no desde ella misma, sino desde las anteojeas de la teoría, lo que impediría ver las especificidades propias del quehacer práctico (Arendt 1993, 29). Este exceso de *bios teoretikos* cristaliza tempranamente en el conflicto entre el filósofo y la *polis* en el mundo preplatónico, y se hace escena filosófica y política a la vez, en el juicio y muerte de Sócrates. Sócrates, el único sabio de la *polis*, muere a manos de esa misma *polis*. Este hecho, según Arendt, habría mostrado a su discípulo Platón, hasta qué punto la actividad política es en sí misma una actividad práctica inestable, que a causa de su imprevisibilidad e irreversibilidad, resulta en extremo peligrosa. El pensamiento filosófico, tal como lo conocemos occidentalmente — eminentemente teórico, libre pero recluso al espacio académico, reticente a la vida política, aunque estableciendo siempre una relación con esta esfera— habría surgido de este conflicto original. La filosofía política que nace con Platón se hace pensamiento de la institución y su aporte central sería diseñar esa institución desde la teoría, como lo haría Platón en su libro *La República* (Πολιτεία).

Antes de Platón, la experiencia política es pensada en términos muy diferentes, como experiencia socrática — aristotélica en el modelo que Arendt asume—, que surge del espacio de la acción (praxis) plural con otros. Esto es, la experiencia directa y más inmediata de la acción colectiva, en la que acciones y palabras tienen la capacidad de expresar la singularidad de los actores, bajo un modelo 'interpretativo'. En este sentido, en la acción política, "como en la [...] interpretación del bailarín o del actor, el producto es idéntico al propio acto interpretativo" (Arendt 1993, 229). Esta performatividad tiene de base una insistencia aristotélica en los *actos vivos*, aquella actividad práctica más valiosa, ya que se trata de acciones que tienen su significado en su propio hacer (López 2010, 644). Actuar

---

<sup>7</sup> Tanto la crítica al *bios teoretikos* de Platón como la recuperación y reinterpretación del concepto de praxis aristotélica en la filosofía de Arendt, tienen como interlocutor directo las lecturas de Heidegger del *Sofista* y de la *Ética a Nicómaco*, que Arendt conoció directamente como alumna. Ver Villa (1996), Taminioux (2007).

políticamente (praxis) no es ‘realizar’ ni ejecutar, sino ‘interpretar’ con y entre otros. En la expresión de ‘acto vivo’, ‘vivo’ no significa el estado de algo que se organiza a sí mismo, ni se despliega o dirige con un orden o hacia un fin determinado —es decir, una acción *teleológica* (*work*)—, ni tampoco que siga un ciclo repetitivo y eterno de sobrevivencia (*labor*). Todo lo contrario: ‘vivo’ significa aquí algo que está siempre más allá de cualquier organización y fin, que encarna un hacer que es inicio incesante y que solo sería posible para seres que son también un inicio. Dicho en términos agustinianos-arendtianos: seres que, si bien han de morir, han venido al mundo no para morir sino para hacer nacer lo nuevo mediante la acción (Arendt 1993, 23).

Esta concepción de praxis que Arendt rehabilita, ya decíamos que es peligrosa. La ‘venganza’ de Platón frente a la inestabilidad y exposición de la praxis en la polis (Villa 1999, 217) se plasma en dos soluciones específicas: en primer lugar, en la creación de una institucionalidad para la política, que organiza la vida en común, dándole solidez y orden a la comunidad política (Πολιτεία).<sup>8</sup> En segundo lugar, en la creación de una institución para el pensamiento: la Academia. Ella consiste en un espacio libre e independiente, pero cerrado, donde el filósofo puede desplegar su pensamiento sin los riesgos de la esfera pública (Arendt 2005, 131).

Así, la solución platónica (Arendt 1998, 16), en el doble sentido de una institucionalización política y académica, supone una resignificación de la política, entendida ahora como el diseño y la realización de instituciones, y del pensamiento, en tanto espacio teórico alejado y ajeno a la praxis de la ciudad. Para que esto fuera posible se tuvo que generar una nueva transformación, ahora en torno al concepto mismo de acción como praxis interpretativa. La praxis comienza a ser comprendida de manera fracturada y parcial. Arendt (1993, 243) lo explica así:

En teoría, la versión más breve y fundamental de ese ‘escapar de la acción’ para adentrarse en el gobierno se da en *El Político* (Πολιτικός), donde

<sup>8</sup> En palabras de Arendt (1993, 243): “Escapar de la fragilidad de los asuntos humanos para adentrarse en la solidez de la quietud y el orden, ha sido tan recomendado, que la mayor parte de la tradición política desde Platón podría interpretarse como los diversos intentos por encontrar bases teóricas y formas prácticas que permitan escapar de la política por completo”. [Original en inglés: “Escape from the fragility of human affairs into the solidity of quiet and order has in fact so much to recommend it that greater part of political philosophy since Plato could easily be interpreted as various attempts to find theoretical foundations and practical ways for escape from political altogether” (Arendt 1998, 222).]

Platón abre una brecha entre los dos modos de acción, *archein* y *prattein* (comenzar y llevar a término), que según el pensamiento griego estaban relacionados. El problema, tal como lo vio Platón, consistía en asegurarse de que el iniciador seguirá siendo el completo dueño de lo iniciado, sin necesitar la ayuda de los demás para realizarlo [...] De esta manera, comenzar (*archein*) y terminar (*prattein*) pueden convertirse en dos diferentes actividades, y el iniciador llega a ser un gobernante.<sup>9</sup>

‘Actuar’ pierde su significado original de iniciar con otros una praxis conjunta, allí donde uno comienza como un simple *primus inter pares* y otros continúan la acción, conservando la horizontalidad de su vínculo. Ahora, en cambio, el que inicia es el que manda y los que actúan son los que obedecen.

Lo que describe Arendt en estos pasajes finales del capítulo quinto de *The Human Condition*, no es sino la aparición del concepto de gobierno, y con ello el quiebre de eso que la autora nos describe como la original comunidad de acción de la praxis, que surge de una pluralidad de actores. Aparece, en cambio, el espacio fracturado entre gobernantes y gobernados, sabios y meros ejecutores, políticos-filósofos y muchedumbre. Sentencia Arendt (1993, 243):

Platón fue el primero en introducir la división entre los que saben y no hacen y los que hacen y no saben, en lugar de la antigua articulación de la acción entre comienzo y realización, de modo que saber qué hacer y hacerlo se convirtieron en dos actividades del todo diferentes.<sup>10</sup>

Con la noción de gobierno, la política comienza a resignificarse como el saber de unos pocos, los que gobiernan, sobre unos muchos, los que solo obedecen. Los primeros pueden ver el *telos*, el propósito, pero delegan su hacer en los muchos, que pueden dedicarse al mero ejecutar. La relación política pierde primariamente su continuidad en el hacer, en

<sup>9</sup> Original en inglés: “Theoretically, the most brief and most fundamental version of the escape from action into rule occurs in the *Stateman*, where Plato opens a gulf between the two modes of action, *archein* and *prattein* (beginning and achieving), which according to Greek understanding were interconnected. The problem, as Plato saw it, was to make sure that the beginner would remain the complete master of what he had begun, not needing the help of others to carry it through. [...] To begin (*archein*) and to act (*prattein*) thus can become two altogether different activities, and the beginner has become a ruler” (Arendt 1998, 222).

<sup>10</sup> Original en inglés: “Plato was the first to introduce the division between those who know and do not act, and those who act and do not know, instead of the old articulation of action into beginning and achieving, so that knowing what to do and doing it became two altogether different performances” (Arendt 1998, 223).

tanto se desanuda la acción de comenzar y de terminar, como también se separa el saber del hacer, tan propio de la noción de praxis, de modo que la inteligencia política deja de ser una posesión ciudadana y se vuelve un saber especializado. Así, el filósofo también ve transformada su tarea: se hace un especialista que piensa libremente, alejado de la ciudad, adquiere la *enfermedad profesional de los filósofos* (Arendt 1997, 141) y deja de hacer una filosofía callejera, como diría Giannini, quien también fija en la figura de Sócrates la imagen preplatónica de una filosofía que no se ha divorciado aún de la política.<sup>11</sup>

Con la aparición de la idea de gobierno, la comunidad política queda fracturada y comienza a comprender su lazo como una relación de dominación (Arendt 1993, 244). El poder político sigue desde ese momento el modelo jerárquico, mientras la acción política deja de ser acción ciudadana y se comprende como acto de gobernar, de la mano de una separación entre los que *saben pero no hacen* y los que *hacen pero no saben* (Arendt 1993, 245). ¿Qué es política? Desde esta perspectiva, nada menos, pero tampoco nada más que el ‘arte de gobernar’.

Lo relevante aquí para nosotros es lo que Arendt intenta poner en escena: el carácter no originario de esta comprensión de la política como dominio y el carácter no originario de la idea de gobierno. A diferencia de lo que dice nuestro sentido común, la política como actividad no consiste —al menos no primariamente— en la acción de mandar u obedecer, sino, y antes que eso, en el saber y hacer colectivo de un poder previo, que fundamenta cualquier institución política y que está antes de cualquier dominio: el poder de actuar juntos y reconocernos. El gobierno es un primer intento de conducir esa acción, la que, dejada a su suerte —como veía Platón—, puede ser muy peligrosa.

Al mismo tiempo se trata de mostrar el carácter no evidente de la separación entre teoría y práctica en política, es decir, un saber que está alejado del hacer mismo. La gracia del concepto de praxis como aquella actividad interpretativa propia de los ciudadanos, según Aristóteles, es que es un hacer que sabe o se comprende a sí mismo, un saber-hacer. Al mismo tiempo, contiene en el propio hacer sus fines, por eso hablamos de interpretación, y de ahí su valor. Este saber-hacer no consiste en la persecución de unos fines que le vienen dados desde fuera, como en la

---

<sup>11</sup> Giannini (2015, 189) agrega: “Yo sigo enseñando a Sócrates, padre del diálogo callejero, abierto, pero con significado profundo”.

acción práctica productiva o *poiesis*.<sup>12</sup> La praxis política, que es también inteligencia política, no es, desde esta mirada claramente aristotélica, un saber técnico ni poyético, que persigue fines no incorporados a la acción.<sup>13</sup>

En definitiva, Arendt trata de hacernos recordar una experiencia política fundamental, fenomenológicamente primaria a la hora de comprender lo político: se trata de la experiencia de hablar y actuar con otros, en igualdad de condiciones, antes de cualquier institución. Esto constituye aquello que los medievales llamaban el *pactum unionis*, que da origen a la comunidad, antes de cualquier *pactum subjectionis*, que da origen al gobierno. En ese primer nivel de lo político, no hay todavía la escisión entre gobernantes y gobernados: la acción política no se ha separado de su inteligencia (praxis), la filosofía no ha salido de la calle.

## 2. Segunda escena: el ascenso de lo social y la modernidad

La segunda escena decisiva en el proceso de pérdida de sentido de la política es aquel complejo proceso que Arendt describe en *The Human Condition* y que denomina el 'auge de lo social' (*the rise of social*). Existe consenso entre los lectores de Arendt en que este auge no consiste en un proceso único, ni unívoco, sino en una constelación de procesos vinculados al surgimiento de la modernidad.<sup>14</sup> Ahora bien, estos procesos no crean en realidad una inflexión en la cultura política premoderna platonizante o teórica; como veíamos en el punto anterior, no hay aquí un quiebre real entre modernidad y premodernidad. La modernidad, al menos en su cotidianidad, no es más práctica ni está más cerca del redescubrimiento de lo político, sino que se profundizan los rasgos de esa tendencia teórica, porque asume una visión que yo insisto en llamar derechamente técnica de la vida práctica. Recordemos que, pese a su

<sup>12</sup> Ver Aristóteles (1994, 1140a y ss).

<sup>13</sup> Como el artesano que debe ver en su mente la silla completa antes de fabricarla, el político-filósofo debe ver el orden completo de la ciudad en cada una de sus partes antes de comenzar a 'realizarla' (Arendt 1998, 188). En este sentido, la *poiesis* como saber técnico y en oposición a la praxis, es un hacer-saber eminentemente teórico: debe ver y planificar el final de la acción, la acción completa, como cuestión primera, que luego se realiza o implementa técnicamente.

<sup>14</sup> Para una visión crítica de la idea de lo social en Arendt, ver Pitkin (1998). Para una visión más equilibrada, que en parte seguimos, ver Benhabib (1996), Villa (1996, 1999), Kazanci (2013).

carácter ‘aplicado’, no hay nada más teórico, más contemplativo que la mirada técnica sobre la acción (Arendt 1993, 29-30).<sup>15</sup>

En términos generales, el auge de lo social se opone radicalmente a lo político (Sánchez 2003, 280; Forti 2001, 348) y consiste en la conducción, con criterios completamente privados, de los asuntos públicos (Arendt 1998, 45).<sup>16</sup> En este sentido,

[d]esde el auge de lo social, desde la admisión de lo doméstico y de las actividades propias de su organización en el ámbito público, una tendencia irresistible a crecer, a devorar las más antiguas esferas de lo político y lo privado, así como la más recientemente establecida esfera de lo privado, ha sido una de las características más sobresalientes de este nuevo ámbito. (Arendt 1993, 56)<sup>17</sup>

Nos centraremos aquí únicamente en tres significados de lo social, que están muy directamente vinculados a la profundización de una perspectiva eminentemente teórica acerca de lo político, que es el hilo argumental que venimos rescatando: el capitalismo como forma de producción y la economía como su lenguaje, el surgimiento del Estado-nación moderno y su manera administrativa de entender la resolución de problemas públicos. Por último, la llegada de la sociedad de masas y la supresión de la pluralidad; esta última, verdadera condición de lo político para la autora.

## Capitalismo y economía

Aunque la preocupación por la satisfacción de las necesidades y la administración no es específicamente moderna, el hecho de que el orden social se oriente hacia la satisfacción de las necesidades solo surge con la moder-

<sup>15</sup> Volver a nota 13 y al concepto de *poiesis*.

<sup>16</sup> Recordemos que ya para Aristóteles la esfera de lo privado, lo familiar, la casa (*oikos*), conforma esa comunidad primaria ligada por la necesidad de sobrevivir; los ‘compañeros de panera’, los llama. Es una comunidad prepolítica, en la que tiene su origen la *oikonomía*, el saber de la administración (Aristóteles 1988, I, 1252b y ss).

<sup>17</sup> Original en inglés: “Since the rise of society, since the admission of household and housekeeping activities to the public realm, an irresistible tendency to grow, to devour the older realms of the political and private as well as the more recently established sphere of intimacy, has been one of the outstanding characteristics of the new realm” (Arendt 1998, 45).

nidad y de la mano del capitalismo.<sup>18</sup> Este proceso trae un enorme crecimiento de las fuerzas de producción y consumo (Villa 1999, 187), y la transformación completa de la vida práctica, ahora orientada a las actividades de la labor (sobrevivencia) y el trabajo (producción) (Benhabib 1996, 23ss).

También viene acompañado de una nueva hegemonía epistémica: la de la economía moderna como lenguaje de lo social de la administración por excelencia (Villa 1999, 187-188). Desde esta perspectiva, el antiguo saber que buscaba administrar las necesidades y recursos propios del espacio del hogar (*oikos*), la *oikonomía*, como ya veíamos en Aristóteles<sup>19</sup> y que no es específicamente lo político sino lo prepolítico, sale a la luz pública convirtiéndose, en gran medida, en la ciencia y el saber que gobierna la vida social.<sup>20</sup> Con la economía surge un saber-hacer que determina los fines, los medios y los intereses propios de la vida social (Arendt 1998, 33).

En este contexto, la degradación de la política ocurre a causa de una supeditación de lo político a lo económico. Desde la primera economía política del liberalismo hasta el comunismo de Marx, se comparte esta visión según la cual la vida social es fundamentalmente vida económica y la esfera de lo político sería completamente secundaria, quedando oscurcida y al servicio de las preocupaciones de la sobrevivencia y la acumulación.<sup>21</sup> Así, de acuerdo al pensamiento de Arendt, el concepto de lo social, en tanto, muestra una visión crítica de la economía capitalista, y

---

<sup>18</sup> Para una presentación más histórica del surgimiento del capitalismo, ver Arendt (1994), especialmente la segunda parte (*Imperialism*), cap. V, *The Political Emancipation of the Bourgeoisie*, 123ss.

<sup>19</sup> Aristóteles (1988, I, 1253ss).

<sup>20</sup> En la perspectiva de Arendt (1993, 53): "La economía —hasta la Edad Moderna una parte no demasiado importante de la ética y la política, y basada en el supuesto de que los hombres actúan con respecto a sus actividades económicas como lo hacen en cualquier otro aspecto— solo pudo adquirir carácter científico cuando los hombres se convirtieron en seres sociales y unánimemente siguieron ciertos modelos de conducta". [Original en inglés: "Economics — until the modern age a not too important part of ethics and politics and based on the assumption that men act with respect to their economic activities as they act in every other respect — could achieve a scientific character only when men had become social beings and unanimously followed certain patterns of behaviour" (Arendt 1998, 42).]

<sup>21</sup> Para Arendt (1993, 45): "Que la política no es más que una función de la sociedad, que la acción discurso y pensamiento son fundamentalmente superestructuras relativas al interés social, no es un descubrimiento de Karl Marx, sino que, por el contrario, es uno de los supuestos que dicho autor aceptó de los economistas políticos de la Edad Moderna". [Original en inglés: "That politics is nothing but a function of society, that action, speech and thought are primarily superstructures upon social interest, is not a discovery of Karl Marx, but on the contrary is among the axiomatic assumptions Marx accepted uncritically from the political economists of the modern age" (Arendt 1998, 33).]

el objetivo polémico es doble: de una parte, el marxismo, que considera lo político una simple variable de lo económico; de otra, las teorías políticas y económicas del liberalismo, que quisieran restringir la extensión de lo político para convertirlo simplemente en el vigilante nocturno del desarrollo económico. (Forti 2001, 350)<sup>22</sup>

En este sentido, en la Edad Moderna, lo político únicamente vale como medio para proteger la subsistencia de la sociedad, la productividad y el desarrollo social, excluyendo, de entrada, la posibilidad de la acción política auténtica (Arendt 1993, 51).

Un importante aporte en la consagración de la economía como el lenguaje de lo social, lo juega el desarrollo de la estadística. Esta última permite mediante sus leyes hablar en grandes números de fenómenos, que son descritos a través de promedios y medias, pero que poco nos dicen de las experiencias cotidianas y de las experiencias políticas reales. Para Arendt, hay un enorme valor en lo improbable y lo poco común en nuestra experiencia política; la acción política misma es una rareza. Muchas normas e instituciones políticas modernas tienen su justificación precisamente en los eventos que rara vez ocurren en la historia (Arendt 1993, 53). Esto tiene bastante que ver con su teoría de la revolución que presentaremos más adelante; el pleno significado de lo corriente y cotidiano se revela muchas veces en esos eventos donde lo raro e insólito se manifiestan.

La centralidad en el desarrollo económico de una forma de producción capitalista pone en primera línea, para Arendt siguiendo en esto a Marx, la preocupación por el trabajo o, más bien, de la labor, entendida esta como actividad de mantenimiento de la propia vida (Arendt 1993, 56). Esto significa que, junto al desarrollo de una economía capitalista, ese trabajo (*work*) productivo (*homo faber*) es entendido como labor (*labor*) de sobrevivencia de un *animal laborans* que ha identificado ese proceso de producción y consumo con la lógica y el tiempo de la sobrevivencia.<sup>23</sup> Este *animal laborans* no es sino un sujeto que trabaja para

---

<sup>22</sup> Este tipo de posiciones de Arendt impiden comprenderla desde una lógica geopolítica de la guerra fría. No es posible clasificarla en los estrechos márgenes de su época: comunismo real y capitalismo liberal, sin perder importantes extensiones de su pensamiento. Para revisar lo que dice la propia Arendt acerca de este aspecto inclasificable de su pensamiento, ver Arendt, en Hill (1979, 329-333ss).

<sup>23</sup> El tiempo del trabajo (*work*) es lineal y se identifica con la producción de objetos. Su 'lógica' o racionalidad es la de los medios/fines: se fija un objetivo de creación y se hace

consumir, abocado por tanto a la completa naturalización de su vida y su tiempo (Villa 1999, 188). Hay aquí una evidente crítica al capitalismo como sistema que no solo produce, sino que crea un nuevo campo social-económico, que excluye la acción política y que, sin embargo, no es para nada exclusiva de Arendt. También hay una crítica a la economía como el lenguaje propio de la esfera social, que solo habla de condiciones materiales y necesidades, de cuestiones prepolíticas. También hay aquí el intento de distinguir entre labor y trabajo como actividades prácticas específicas, propias de la composición de este producir/consumir en cuanto actividades exclusivas del sujeto bajo un sistema de economía capitalista.<sup>24</sup> Así, la oposición entre lo político y lo social se reproduce y especifica en una discusión de las actividades propias de la vida práctica: *labor/work/action*, que en cierto sentido han sido confundidas en la modernidad, borradas en sus límites, profundizando una aproximación antipráctica y antipolítica técnica o, lo que es lo mismo, contemplativa, para Arendt, a la experiencia de la vida en común.

### **El Estado y la política como administración**

La institución central que acompaña y complementa al capitalismo en su rearticulación de las prácticas e instituciones modernas, es el Estado entendido como Estado-nación (Arendt 1993, 41). Es esta institución, concebida como *pater familias* de la organización doméstica de la sociedad (Arendt 1993, 41), la que, de la mano de una economía capitalista en expansión, se dedicará a organizar la sobrevivencia de los ciudadanos. En este punto resulta relevante la forma de gobierno que este Estado asuma. A diferencia del mundo antiguo, en el que

---

de los medios para llegar a cumplir con ese objetivo. La labor (*labor*) que realiza el *animal laborans*, en cambio, es la actividad práctica necesaria para el mantenimiento de la vida, en su sentido más elemental (Arendt 1993, 109). Su tiempo es siempre cíclico, porque una vez que termina de 'mantener' la vida, debe comenzar de nuevo, y su lógica es la repetición constante de este ciclo de la sobrevivencia: se labora para consumir lo necesario para la vida y, una vez que se consume, el ciclo comienza otra vez (Arendt 1993, 108). Mientras los productos del trabajo se usan, los productos de la labor se consumen. Mientras el trabajo puebla el mundo con objetos durables que le dan permanencia al mismo, la labor no deja nada tras de sí, ya que solo consume. La producción capitalista que vende y compra fuerza de trabajo sería algo así como un punto medio entre ambas actividades, produce (*work*), pero bajo los criterios ilimitados de la labor-consumo, que siempre vuelve a empezar.

<sup>24</sup> Para evaluar los límites de esta distinción en Arendt, ver Bakan (1979), Parekh (1979) y Major (1979).

[b]ajo ninguna circunstancia la política podía ser un medio destinado a proteger a la sociedad, se tratara de la del fiel, como en la Edad Media, o de la de los propietarios, como en Locke, o de una sociedad inexorablemente comprometida en un proceso adquisitivo, como en Hobbes, o de una de productores como en Marx... (Arendt 1993, 43)

Las formas que asume la misma idea de gobierno no cambian en realidad este aspecto central de la supeditación de lo político a lo social. Puede ir desde el gobierno de uno (monarquía absoluta) al gobierno de nadie (gobierno de la burocracia) (Arendt 1993, 51). Esta última forma supone la lógica de la administración doméstica de la vida pública llevada a sus últimas consecuencias. Recordemos que uno de los requisitos para la conformación de un Estado totalitario, es justamente haberse convertido antes en un Estado burocrático total.<sup>25</sup>

En este espacio estatal, la política queda reducida a mera administración (Arendt 1993, 55) y puede ser entendida como la sustitución del actuar por el hacer, convertida la política misma en un hacer que, de la mano de la acción estatal, hace reaparecer de nuevo la *poiesis* clásica, ahora subsumida por el fin último de la productividad y el progreso de la sociedad (Arendt 1993, 249).

A su vez, de la mano de esta sustitución está también la incorporación de la violencia, que es una especie de subproducto presente en todo proceso de *poiesis*. Para Arendt, siguiendo en esto también a Aristóteles, todo acto de fabricación o de producción implica el de destrucción.<sup>26</sup> En la modernidad, al incorporarse esta fabricación o producción como la actividad social central, ahora se incorpora esta violencia como un elemento inherente a la sociedad moderna (Arendt 1998, 228). La actividad del Estado se entiende como un hacer que ordena y monopoliza la violencia, excluyendo la acción política tal como la hemos descrito.

---

<sup>25</sup> Es importante recordar, sin embargo, que el Estado totalitario no es simplemente un Estado moderno más poderoso; entre Estado moderno y Estado totalitario no hay solo una diferencia de grado, sino una diferencia de cualidad innegable. Ver Villa (1999, 189) y Tsao (2004, 106).

<sup>26</sup> Según Arendt (1993, 160-161), en el modelo aristotélico de la *poiesis* ya está la violencia. En la medida en que al crear de acuerdo a fines, es decir al fabricar, nada se crea de la nada (*ex nihilo nihit fit*), sino siempre desde algo, ese algo deberá ser destruido al ser incorporado a la acción práctica de crear algo (*poiesis*), es decir, como *materia prima*.

## Sociedad de masas y supresión de la pluralidad

Completamente vinculado con los dos puntos anteriores, el ascenso de lo social es también presentado por Arendt como la llegada de la sociedad de masas, en la que los sujetos ya no actúan, sino que se comportan:

Es decisivo que la sociedad, en todos sus niveles, excluya la posibilidad de la acción, como anteriormente lo fue en la esfera familiar. En su lugar, la sociedad espera de cada uno de sus miembros una cierta clase de conducta, mediante la imposición de innumerables y variadas normas, todas las cuales tienden a normalizar a sus miembros, a hacerlos comportarse, excluyendo la acción espontánea y el logro sobresaliente. (Arendt 1993, 51)<sup>27</sup>

Dos elementos clave para la noción de acción o praxis política originaria, que ya hemos presentado en la primera parte, se pierden en la sociedad de masas. En primer lugar, la espontaneidad, que resulta fundamental para el concepto mismo de acción, que en su sentido original es iniciar algo nuevo. Esta capacidad se arraiga, ya lo hemos dicho, en la natalidad como condición humana en general, fundante de la acción política en particular (Arendt 1993, 23). Así, actuar es un iniciar del que se puede esperar lo asombrosamente inesperable (Arendt 1993, 201), lo absolutamente improbable, aquello que escapa por completo a lo predecible y calculable. La acción, en el sentido original de la praxis, escapa a los ciclos repetitivos y predecibles que mueven a la labor (*labor*), y se distancia por completo también de la predictibilidad del actuar de acuerdo con fines, que rige al trabajo (*work*). Es justamente esta capacidad de espontaneidad la que es radicalmente restringida en la sociedad de masas, siempre orientada por cánones de comportamiento y por las leyes que naturalizan la experiencia de la vida humana, reduciéndola a patrones comunes: necesidades, fuerzas y capacidades, confundiendo la experiencia humana con procesos naturales.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Original en inglés: "It is decisive that society, on all levels, excludes the possibility of action, which formerly was excluded from the household. Instead, society expects from each of its members a certain kind of behaviour, imposing innumerable and various rules, all of which tend to 'normalize' its members, to make them behave to exclude spontaneous action or outstanding achievement" (Arendt 1998, 40).

<sup>28</sup> En palabras de Arendt (1993, 265): "Puesto que sin la acción y el discurso, sin la articulación de la natalidad, estaríamos condenados a girar para siempre en el repetido ciclo del llegar a ser (de acuerdo a fines), sin la facultad para deshacer lo que hemos hecho y controlar al menos parcialmente los procesos que hemos desencadenado, seríamos las víctimas de una necesidad automática con todos los signos de las leyes inexorables que,

En esto consiste la transformación de la comprensión de la acción humana en ‘comportamiento social’: esta normaliza los rasgos de cada actor y de cada acción, logrando la homogeneización de la que surge la masa. Esta masa emerge de una igualación que no es igualdad en sentido político, sino inhibición de la diferencia (Arendt 1993, 51); es incluso supresión del espacio entre los sujetos, que hace que “unos caigan sobre otros” (Arendt 1993, 62).<sup>29</sup>

Pero hay un segundo elemento central de la acción como praxis que la sociedad de masas destruye. La pluralidad (*plurality*), que es la específica condición de la acción política (Arendt 2005, 93). Recordemos que para Arendt la acción política es siempre la acción de los muchos (*polloi*); no existe en privado ni en soledad, sino en la exposición a todas las múltiples miradas del espacio público. En este sentido, la pluralidad es la verdadera condición del espacio público y lo político (Arendt 1993, 21). Pero esta pluralidad no se identifica con la presencia de la multitud, pues no es cantidad su rasgo distintivo, sino cualidad, es decir, diferencia y disenso lo que pone en juego en el espacio público. Refiere así a la aparición insoslayable de la diferencia en el espacio público. Se trata, en realidad, de una igual capacidad de mostrar diferencias y de ser distintos<sup>30</sup> de los ciudadanos, de mostrar aquello que Arendt llama ‘unicidad’ (*uniqueness*). Es la igual posibilidad de ser distintos o la paradójica pluralidad de los seres únicos (Arendt 1993, 200).

Esta pluralidad es la que se ve radicalmente amenazada por la sociedad de masas, que inhibe las diferencias y estandariza las posiciones de los que no son ciudadanos —al menos no de manera práctica y efectiva como le interesa a Arendt—, sino como simples consumidores, trabajadores, masas que no actúan si no que se comportan, meros miembros

---

según las ciencias naturales anteriores a nuestra época, se suponía que constituían las características sobresalientes de los procesos naturales”. [Original en inglés: “If without action and speech, without the articulation of natality, we would be the victims of an automatic necessity bearing all the marks of the inexorable laws which, according to the natural sciences before our time, were supposed to constitute the outstanding characteristic of natural processes” (Arendt 1998, 246).]

<sup>29</sup> Original en inglés: “The public realm, as the common world, gathers us together and yet prevents our falling over each other, so to speak” (Arendt 1998, 52).

<sup>30</sup> En palabras de Arendt (1993, 200): “La pluralidad humana, básica condición tanto de la acción como del discurso, tiene el doble carácter de igualdad y distinción. [Original en inglés: “Human plurality, the basic condition of both action and speech, has the twofold character of equality and distinction” (Arendt 1998, 175).]

de la especie. En una línea bastante afín a la de Marcuse (1964), el surgimiento de la modernidad como la era de las masas, se revela como la aparición de un panorama de homogeneización, consumo y soledad, propio de los capitalismo posttotalitarios.

El surgimiento de la economía moderna que gobierna nuestra vida en común desde la llegada del capitalismo; la política convertida en administración, que incluye violencia propia del Estado-nación moderno; y la sociedad de masas con su dominio homogeneizante, que amenaza la espontaneidad y la pluralidad, marcan —al menos en parte— la llegada de la escena moderna que consiste en el ascenso de lo social. Este contexto es extremadamente hostil para la ocurrencia de la acción y para la aparición de un espacio de lo político real, que queda restringido prácticamente a lo absolutamente improbable.

### **3. Revolución, institución y constitución**

Este oscuro panorama para la acción política y para la apertura de un espacio público, limitados por este exceso de platonismo y por formas de auge de lo social que Arendt nos presenta, no supone la imposibilidad de la política. No hay clausura en la concepción de lo político de Arendt, pues, como ya hemos dicho, la acción política es definida como aquello que surge de lo absolutamente improbable, es decir, allí donde nada debería surgir.

En este contexto, Arendt rescata la experiencia y el recuerdo de las revoluciones como experiencias de poder concertado, de la libertad, donde repentinamente la historia comienza de nuevo. Las tradiciones revolucionarias son una herencia intermitente que conforma la historia más íntima de la modernidad (Arendt 2006a, 4). Para la autora, la historia de las revoluciones que une las experiencias de Filadelfia 1776 con las de París en 1789, hasta la revolución húngara en Budapest 1956, no está lo suficientemente recogida en nuestra tradición política, ni siquiera para sus actores y herederos. Por ello es necesario volver a visitar estas experiencias del pasado y recuperarlas si queremos ampliar nuestra comprensión del fenómeno político, y si queremos rescatar la experiencia de la acción y del poder que hace que la política recobre su sentido.

A mi juicio, es necesario acentuar esta dimensión de la obra de Arendt, que no siempre se tiene suficientemente a la vista: ella es una pensadora de la revolución; este es uno de los problemas centrales del trabajo que desarrolla en su época más productiva, y aunque la historia de las revoluciones modernas no remedia las dificultades que nos imponen el platonismo y el auge de lo social, nos permite recordar que la posibilidad para la acción está siempre abierta. En torno a la noción moderna de revolución reaparecen los principales aspectos de la filosofía política arendtiana, ya dibujados en su obra filosófica más sistemática como lo es *The Human Condition*, ahora releídos desde la experiencia revolucionaria: la teoría de la acción política, la crítica a la política como arte de gobernar o como administración, la identificación de elementos protototalitarios de las sociedades modernas, etcétera. Más específicamente, Arendt es una pensadora de las tradiciones revolucionarias en plural:<sup>31</sup> europeas y norteamericanas, vinculadas al antiguo republicanismo, como también a los pensadores modernos de la revolución, entre ellos Marx, a quien la autora alemana estudia durante la década de 1950.<sup>32</sup>

De estas influencias, la más relevante, a mi entender, es la del republicanismo, tanto clásico como moderno, que Arendt explora, rescata y reconstruye.<sup>33</sup> Desde esta tradición, como lo hacen un buen número de

---

<sup>31</sup> Arendt conoce no solo la tradición socialista alemana, en la que por biografía familiar ella está inserta —debido sobre todo a los círculos que frecuentaba su madre—, sino también la variedad de pensamiento comunista y anarquista europeo de los siglos XIX y XX. Esto le permite, por ejemplo, rescatar a figuras como Rosa Luxemburgo o como a su gran amigo Walter Benjamin, ambos en las antípodas del neomarxismo del siglo XX —que va desde el estalinismo hasta la Escuela de Frankfurt—, a quienes Arendt por motivos diferentes critica.

<sup>32</sup> Debemos recordar que, luego de la publicación de *The Origins of Totalitarianism* (1951), Arendt emprende un nuevo proyecto, ahora sobre el marxismo. Este libro no terminado solo fue publicado póstuma y parcialmente editado por Jerome Kohn (Arendt 2002), bajo el título de *Karl Marx and the Main Tradition*. Sin embargo, la investigación que involucró tuvo importantes repercusiones en el trabajo y en la obra de Arendt. Su principal biógrafa lo relata así: “En el espacio de cinco años, de 1958 a 1963, Hannah Arendt publicó tres libros, *The Human Condition*, *Between Past and Future* y *On Revolution*, todos los cuales salieron de sus estudios para el proyectado y ‘nunca escrito libro’ sobre el marxismo” (Young-Bruhl 1993, 359).

<sup>33</sup> Arendt reconstruye la tradición del republicanismo romano considerando a ciertos autores, sobre todo a los estoicos. Pone de relieve la importancia de la lectura republicana de Maquiavelo como primer pensador de la moderna fundación de un nuevo Estado. Rescata también el republicanismo de Montesquieu, Rousseau, De Tocqueville y de los *fathers founders*. Es decir, ella es una de las primeras pensadoras del siglo XX que reconstruye la tradición del republicanismo atlántico, lo cual años más tarde será rescatado e historiado por los integrantes de la Escuela de Cambridge como Skinner, Pocock y Dunn, entre otros. Ver Arendt (2006b, sobre todo, caps. II, III, IV y V). Es, como rescata Vallespín (2006, 107), una republicana antes del republicanismo atlántico.

pensadores de las revoluciones modernas, Arendt extrae gran parte del vocabulario con el que busca describir el contenido de este tesoro perdido que es la historia de las experiencias revolucionarias modernas (Arendt 2006b, 5), presente pero en gran medida olvidada en la experiencia revolucionaria en general. Felicidad pública, libertad, consejos revolucionarios o ciudadanos son conceptos incompresibles sin esta tradición republicana. También pertenece a esta tradición la centralidad que nuestra autora otorga al tema de la fundación de nuevas instituciones, un tema clásico que el republicanismo de Maquiavelo rescata y que lo convierten en el padre espiritual de las modernas revoluciones (Arendt 2006b, 27).

### **Poder concertado, institución de la libertad. La historia comienza de nuevo**

Lo que la autora alemana rescata de las tradiciones revolucionarias modernas, esa "herencia sin testamento" (Arendt 2006a, 5), es la experiencia del poder concertado. Lo que en *The Human Condition* se describe como la coordinación de la acción del *uno* y *los muchos*, ahora aparece descrito modernamente como revolución de la libertad. Esta consiste en la experiencia de un poder sin dominio; su aparición y desarrollo son espontáneos, y tiene lugar en breves momentos de la historia de Occidente. Si queremos rehabilitar la posibilidad de una política como un quehacer significativo, hay que mirar esas experiencias hasta cierto punto enterradas por el peso de la tradición del pensamiento político y su falta de memoria.

Ya lo hemos dicho: acción en su sentido original es iniciativa. Cuando la acción individual, el 'acto vivo', tal como lo hemos descrito, se coordina con la acción de los demás, es decir, cuando esta capacidad de comenzar algo es, de alguna manera, continuada por otros, se convierte en poder (*dynamis*) (Arendt 1993, 200). Se trata de un accionar coordinado, que impulsa más allá de sí la acción viva y por ello impredecible del actor. Así, la acción de uno se imbrica con la acción de otros, pasando a ser *la acción de los muchos* (Arendt 1993, 219). La acción se consume y amplifica la actividad coordinada de la comunidad, sin llegar por eso a solidificarse en un producto.

Esta noción de poder se opone radicalmente a la dominación, el mando y la violencia, que son formas antipolíticas de entender la re-

lación o el vínculo político, como ya vimos en la primera parte de este artículo.<sup>34</sup> Desde esta noción de poder concertado, que las modernas revoluciones vuelven incesantemente a mostrar, se elabora la crítica a la autoridad institucionalizada y a toda estructura que genere verticalidad en las relaciones entre los 'muchos', y que suprime lo que Arendt llama el 'entre' (*in-between*) del espacio público, que es de suyo un espacio de horizontalidad, en el que persisten las individualidades y las diferencias de los muchos, e incluso sus identidades. No se trata de la aparición de la masa o de la multitud. El 'entre' supone que no nos caemos unos sobre otros, que no coincidimos, que se dejan ver nuestras diferencias.

Volviendo al primer punto del diagnóstico antes expuesto en este artículo, el poder como actividad concertada en el espacio público supone, entonces, que no hay *unos que saben* y *no hacen* y *otros que hacen* y *no saben*. Aparecen aquí los vínculos del pensamiento de Arendt con algunas de las formas de democracia radical.<sup>35</sup> En sentido estricto, el poder no tiene gobierno, nadie puede apropiarse de este poder que surge de la interacción de los muchos. No tiene dueño, no tiene medida. Podríamos decir que el poder es puro acontecimiento que se da en el espacio del 'entre' (*in-between*); rebasan, constantemente, como ya lo hacía la acción, las proyecciones y los planes que se tejen en torno a él.

Retomando lo expuesto en el segundo punto del diagnóstico en este artículo, el poder no se puede administrar, no puede ser administrado, no es algo de lo cual podamos disponer, no es algo que esté realmente *a la mano*, diríamos con Heidegger. No sigue la lógica económica ni estadística y su aparición no subsume ni anula la diversidad de los muchos. Más bien, acentúa la pluralidad del espacio público en el que las diferencias se multiplican.

---

<sup>34</sup> En varios lugares de su obra, Arendt distingue entre *Macht*, poder, y *Gewalt*, dominio o violencia (Arendt 1997, 51). Esta distinción está en el centro de la crítica habermasiana al concepto de poder de Arendt. Habermas critica, entre otros asuntos, la no incorporación de las dimensiones estratégicas de la política moderna y su limitación a una dimensión normativo-comunicativa, aún no del todo formulada. La verdad es que esta crítica no comprende que en el diagnóstico de Arendt es justamente esta incorporación de los aspectos estratégicos y con ello la dimensión técnica en la inteligencia política, inserta la violencia y el sin sentido en el centro de la política, lo que genera la confusión entre política y guerra, haciendo a la política perder su sentido y su arraigo en la experiencia fundante del espacio público. Ver Habermas (1984).

<sup>35</sup> Los primeros en rescatar esta dimensión radical del pensamiento de Arendt son probablemente los franceses posmarxistas como Lefort (1988, 2000), Balibar (1992) y Mouffe (1999). Para una excelente lectura y más recientes, ver Muldoon (2015, 2016).

Sin embargo, si solo atendemos la condición dinámica, ingobernable, plural, infabricable del poder que posibilita la revolución, esta se convierte en un acontecimiento a lo menos superfluo, porque ¿de qué sirve un poder que no ‘produce nada’ y termina por disolverse definitivamente? ¿Qué sentido tiene un proceso político transformador, cuyo objetivo más elemental, a saber, la instauración de un nuevo orden, se frustraría por el propio carácter efímero del poder?<sup>36</sup>

A mi juicio, lo cierto es que la radicalidad de los conceptos de poder y de revolución en Arendt tiene algunos matices: la filósofa alemana plantea la posibilidad de comprender la idea de la revolución como período intermedio entre el fin de un orden antiguo y la instauración de un nuevo orden, como el hiato entre el quiebre del orden anterior y el comienzo de uno nuevo (Arendt 2006b, 197). Este intermedio, por confuso y ambiguo que pueda ser, no deja de orientarse hacia la institucionalización: el devenir revolucionario es el devenir hacia un nuevo orden.

En este sentido, Arendt introduce un elemento que nos obliga a mirar el fenómeno del poder revolucionario desde otra perspectiva. El poder en una revolución debe desembocar en la creación de la libertad (Arendt 2006b, 56ss). Pero la libertad no es un resultado automático ni evidente del proceso de liberación que inicia la gran mayoría de las revueltas revolucionarias. La libertad es más bien una práctica política que requiere la construcción de un espacio público como el que Arendt imagina y aspira a hacer permanecer. Dicho de otra manera: la libertad existe allí donde estas condiciones de liberación han abierto el espacio a la expresión horizontal de una pluralidad de ciudadanos que hablan y actúan, evidenciando sus diferencias; la libertad no es otra cosa que ese mismo espacio de acción.<sup>37</sup> De esta forma, el concepto de revolución de la libertad y no de la necesidad,<sup>38</sup> que Arendt propone, busca necesariamente la

---

<sup>36</sup> Arendt (1993, 227) nos advierte esto: “Quizás nada en nuestra historia ha tenido tan corta vida como la confianza en el poder ni nada más duradero que la desconfianza platónica y cristiana sobre el esplendor que acompaña al espacio de aparición, ni nada —finalmente en la Época Moderna— más común que la convicción de que el ‘poder corrompe.’ [Original en inglés: “Perhaps nothing in our history has been so short-lived as trust in power, nothing more lasting than the Platonic and Christian distrust of the splendor attending its space of appearance, nothing — finally in the modern age — more common than the conviction that ‘power corrupts’” (Arendt 1998, 204).]

<sup>37</sup> Para la distinción entre libertad y liberación, ver Arendt (2006b, 37).

<sup>38</sup> La revolución de la libertad es la que se centra en la experiencia del poder concertado y hace vivir a sus protagonistas la libertad. La revolución de la necesidad, en cambio, es la que se centra en el objetivo de conseguir la satisfacción de las necesidades sociales

consolidación de un nuevo orden. Es un llamado, a veces dramático, por cierto, a un nuevo comienzo de la historia (Arendt 2006b, 18), en el que se instaure este espacio de la libertad.

En este sentido, las revoluciones no son meros cambios de representantes, de políticas concretas y ni siquiera de regímenes. Tampoco son simplemente revueltas que descargan el descontento o el malestar. El elemento decisivo de las revoluciones es que ellas se proponen transformaciones que generen una nueva forma de relacionarse de la comunidad política, una nueva institucionalidad, la creación de un *novus ordo seclorum* (Arendt 2006b, 47).

### **La paradoja de fundar el poder y la nueva constitución**

En este sentido, Arendt abre aquí la posibilidad —una posibilidad siempre paradójica, por lo demás— de que el poder revolucionario pueda conservarse, mediante un proceso de *fundación* (Arendt 2004, 240). La paradoja resulta ya evidente: el poder como actividad práctica aspira a establecer una institucionalidad que garantice la permanencia de la libertad que ese mismo poder encarna. Pero, apenas esa institucionalidad cobre vida, probablemente lo primero que muera sea ese poder como experiencia colectiva espontánea, igualitaria de la libertad.

Es importante notar cómo la discusión sobre el significado y alcance de la idea de revolución se confunde aquí con las discusiones que Arendt mantiene durante todo *On Revolution* con el fenómeno de la secularización como fenómeno que da origen a la política en un sentido moderno. Defender la idea de la revolución como un nuevo origen,<sup>39</sup> supone hacerse cargo de una forma de fundación política que ha renunciado a una fundación de sus instituciones en algún principio trascendente. La búsqueda de un absoluto como fundamento de la política es comprensible desde el deseo de estabilidad que buscan las instituciones, pero es un

---

concretas: es un medio para y sus protagonistas no experimentan la libertad. En realidad, estos dos modelos no son estrictamente incompatibles. Las revoluciones tienden casi todas a tener momentos centrados en la libertad y otros en la necesidad, aunque obviamente el primer momento es leído como un momento de plenitud política y el segundo de decadencia. Ver Arendt (2004, cap. 2). Para una lectura del tema, ver Forti (2001, tercera parte); Wellmer (2000), López (2010, 2012), Muldoon (2016) y Schaap (2020). Para una lectura crítica, ver Bernasconi (1996).

<sup>39</sup> Sobre la cuestión del origen, ver, sobre todo, la lectura que hace Arendt de Agustín de Hipona (1980, 2009).

concepto en sí mismo apolítico, y Arendt se dedica en distintos momentos de su pensamiento, especialmente cuando estudia la revolución, a combatirlo (Muldoon 2016, 599).

En realidad, la revolución es una respuesta a la pregunta de cómo se puede originar un origen no originado trascendentemente, no creado por un Dios, no absoluto; es decir, un origen completamente mundano para las instituciones políticas (López 2010, 648). Así, recuperando una posición estrictamente política como la piensa la tradición republicana moderna —desde Maquiavelo—, asumiendo una perspectiva claramente posfundacional,<sup>40</sup> la filósofa nos expone que las revoluciones pueden plantearse el objetivo de comenzar de nuevo la historia, pero sin el recurso a ningún otro apoyo más que las acciones concretas de los hombres y mujeres, sus mundanas y siempre limitadas capacidades de actuar y hablar, y, sobre todo, de organizarse de acuerdo a las *promesas mutuas* (Arendt 2004, 232).

El fondo mundano de las nuevas instituciones que la revolución busca fundar reside justamente en estas *promesas mutuas*, que no confunden con el contrato, en el sentido del contactualismo<sup>41</sup> del liberalis-

---

<sup>40</sup> El pensamiento posfundacional en teoría política se caracteriza por considerar la imposibilidad de fundar las instituciones y prácticas políticas en principios trascendentes. Generalmente se considera el pensamiento político influido por Heidegger. Para una caracterización general, ver Marchant (2007).

<sup>41</sup> Arendt (2004, 232) explica la diferencia entre estos contratos: "el contrato mutuo mediante el cual los individuos se vinculan a fin de formar una comunidad se basa en la reciprocidad y presupone la igualdad; su contenido real es una promesa y su resultado es ciertamente una sociedad o coasociación, en el antiguo sentido romano de *societas*, que quiere decir alianza. Tal alianza acumula la fuerza separada de los participantes y los vincula en una nueva estructura de poder en virtud de las 'promesas libres y sinceras'. De otro lado, en el llamado contrato social suscrito entre una determinada sociedad y su gobernante, estamos ante un acto ficticio y originario de cada miembro, en virtud del cual entrega su fuerza y poder aislado para constituir un gobierno, lejos de obtener un nuevo poder, mayor eventualmente del que ya poseía, cede su poder real y lejos de vincularse mediante promesas, se limita a manifestar su consentimiento a ser gobernado por el gobierno". [Original en inglés: "the mutual contract by which people bind themselves together in order to form a community is based on reciprocity and presupposes equality; its actual content is a promise, and its result is indeed a 'society' or 'coassociation' in the old Roman sense of *societas*, which means alliance. Such an alliance gathers the isolated strength of the allied partners and binds them into a new power structure, by virtue of 'free and sincere promises'. In the so-called social contract between a given society and its ruler, on the other hand, we deal with a fictitious, aboriginal act on the side of each member, by virtue of which he gives up his isolated strength and power to constitute a government far from gaining a new power, and possibly more than he had before, he resigns his power such as it is, and far from binding himself through — promises, he merely expresses his 'consent' to be ruled by the government" (Arendt 2006b, 161).]

mo político, sino que conforman una alianza que da origen a la comunidad política, una *societas* en sentido romano.<sup>42</sup>

Al mismo tiempo, estas promesas mutuas no están basadas, al menos no del todo, en el miedo y el cálculo, sino prioritariamente en la confianza de poder iniciar algo juntos (Giannini y López 2014, 73), ya presentes en la experiencia colonial norteamericana.<sup>43</sup>

Este destierro de lo absoluto se relaciona también con la exclusión de la violencia porque, como ya hemos dicho, para Arendt la experiencia del poder y, por lo tanto, la revolución de la libertad, se distinguen, al menos conceptualmente, de la violencia.<sup>44</sup> Esta distinción, que es uno de los hilos temáticos centrales de su obra *On Revolution*, busca aislar los elementos propiamente políticos, es decir no violentos, de la revolución.

En este sentido, el revolucionario que participa de una revolución de la libertad no es un *homo faber* en el sentido clásico —no es un ideólogo ni un revolucionario profesional— y la revolución entendida como proceso no es transformación productiva de acuerdo a un fin preestablecido, que como ya hemos insistido está mediado por una forma de acción práctica que supone la violencia (*poiesis*).<sup>45</sup> Se trata, más bien, de instalar un nuevo comienzo sin echar mano a un absoluto y sin confundir su hacer con la violencia del fabricante de ‘nuevas instituciones’ o del

<sup>42</sup> Habermas, en el célebre texto ya citado, no reconoce la diferencia entre contrato y alianza que hace Arendt, y termina incorporándola a la tradición del contractualismo de la tradición del liberalismo y el derecho natural. Concluye Habermas (1984, 270) así: “Para asegurar el núcleo normativo de la originaria equivalencia que establece entre poder y libertad, Hannah Arendt acaba fiándose más de la venerable figura del contrato que de su propio concepto de praxis comunicativa, con lo que retrocede así a la tradición del derecho natural”.

<sup>43</sup> Relatando la experiencia del Mayflower Compact, es según Arendt este poder de las promesas mutuas, mucho más que el miedo a lo desconocido o la desconfianza, lo que los lleva a pactar (Arendt 2004, 227).

<sup>44</sup> Para la distinción entre poder y violencia, ver Arendt (2006b, 2004, especialmente la introducción).

<sup>45</sup> Como lo expresa Arendt (2004, 227), “[l]as palabras de Pericles, tal como las relata Tucídides, son tal vez únicas en su suprema confianza de que los hombres interpretan y salvan su grandeza al mismo tiempo, por decirlo así, con un solo y mismo gesto, y que la interpretación como tal bastará para generar *dynamis* y no necesitará la transformadora reificación del *homo faber* para mantenerse en realidad”. [Original en inglés: “The words of Pericles as Tucydides reports them, are perhaps unique in their supreme confidence that men can enact and save their greatness at the same time and, as it were, by one and the same gesture, and that performance as such will be enough to generate *dynamis* and not need the transforming reification of *homo faber* to keep it in reality” (Arendt 1998, 205).]

‘nuevo hombre’, buscando abrir un espacio de libertad y de reconocimiento. Las instituciones que la revolución con su impulso renovador busca iniciar, son, así también, siempre mundanas, limitadas y renovables mediante nuevas alianzas (Arendt 1998, 243).

## **Revolución y constitución**

La forma que asume el proceso institucionalizador del poder en las modernas revoluciones de la libertad, es casi siempre el inicio de un proceso constitucional, a pesar de que la mayoría de los procesos constituyentes contemporáneos no han venido generados por un proceso revolucionario-constituyente. Como señala Muldoon, para Arendt la mayoría de las constituciones del siglo XX no fueron el producto de una revolución popular exitosa, sino el resultado de acuerdos entre elites y expertos (Muldoon 2016, 599), cuyo propósito ha estado más orientado a detener la marea revolucionaria que a cumplir su objetivo que es la instauración de la libertad. En este sentido, Arendt se acercaría en gran medida a los críticos del constitucionalismo liberal, en tanto este buscaría limitar o incluso detener el poder popular más que multiplicarlo. Arendt sostendría que “el principio subyacente del liberalismo es que los individuos reclaman no por una mayor participación sino por una salvaguarda contra el gobierno” (Muldoon 2016, 599).

Pero, como nos recuerda Arendt, es el mismo concepto de constitución el que con su ambigüedad nos plantea un problema, porque constitución puede significar el acto constituyente mediante el cual el pueblo se constituye en cuerpo político soberano, como también es el resultado de ese acto la constitución como documento escrito (Arendt 2004, 193). Hay al menos dos preguntas clave que las reflexiones de Arendt nos permiten plantear a la hora de formular esta idea de poder constituyente y de la constitución como su resultado: ¿de dónde viene ese poder? Y, luego, una vez que ha sido elaborada la constitución, ¿cómo podríamos conservar ese poder, fuente de legitimidad y de vida para las instituciones que consagra?, si es que es necesario y conveniente conservarlo.

El reconocimiento y consagración de la experiencia y de las prácticas previas de la comunidad política, por un lado, y los consejos revolucionarios, por otro, son dos de los aportes del peculiar constitucionalismo arendtiano que, en sus reflexiones sobre la relación entre revolución

y constitución, se separa tanto del constitucionalismo revolucionario radical, que aspira a un nuevo absoluto expresado en el poder constituyente —como poder permanente—, como también del constitucionalismo liberal, que ve en ese poder constituyente un mero instrumento destinado a desaparecer.<sup>46</sup>

### **Experiencia previa: no todo cambia en una revolución**

El proceso constituyente para Arendt, que se realiza como parte central de la revolución, tiene lugar, por decirlo así, ‘con el poder a la vista’, todavía vivo, como fuente de la cual brotó ese mismo proceso. Hay una cierta contigüidad entre poder e institución que permite justamente fundar la institución en el poder. Lo que hace posible esta continuidad, es la preexistencia de algunas prácticas, hábitos políticos ya formados, que son reconocidos en el momento constitucional (Arendt 2004, 159). Este vínculo con el pasado, con la realidad y las prácticas concretas tiene que ver con la necesidad de estabilidad y continuidad que Arendt identifica como propia de los procesos constituyentes,

El poder constituyente, en el ejemplo de la revolución estadounidense que Arendt analiza es, así, al menos en parte, la confirmación de las prácticas previas ya construidas por la comunidad. Estas son formas de hacer concreto que esa comunidad ya ha adquirido en su historia, sus costumbres y prácticas políticas reales. En este sentido, una fundación no funda aquí lo nuevo desde cero, ni supone ningún salto al vacío, sino que parte de la estructura política viva de la comunidad y, al menos en parte, sanciona lo ya fundado por la experiencia y la práctica comunitaria. Este es uno de los sentidos en los que Arendt insiste en recordar que una revolución siempre contiene la restauración de un antiguo orden (Arendt 2004, 31ss) y que no todo se revoluciona en una revolución. Muldoon (2016, 604) lo explica así: “Los estadounidenses pudieron evitar el problema de Sieyès de un retroceso infinito mediante la continuación de una red de instituciones constituyentes que generaban

---

<sup>46</sup> Para una lectura del peculiar constitucionalismo arendtiano, que lo diferencia de un pensamiento radical que entiende el poder constituyente como poder revolucionario absoluto y permanente (Hart y Negri 2004), y de un pensamiento liberal, que ve el poder constituyente como una forma pasajera de poder que se extingue completamente una vez formulada la constitución, ver Totsching (2014), Lederman (2019) y especialmente Muldoon (2016).

suficiente autoridad desde abajo para otorgar legitimidad al cuerpo político recién constituido.

El énfasis en las prácticas previas a la fundación, como el requisito y la verdadera fuente de la institucionalidad nueva, se alimenta, en el pensamiento de Arendt, del antiintelectualismo hacia la revolución<sup>47</sup> que, a mi juicio, es parte del enfoque republicano al que, como ya hemos mencionado, Arendt debe ser vinculada para ser comprendida como pensadora de la revolución. Pero lo que nos interesa a nosotros aquí es el hecho de que buscar una fundación político-institucional, un verdadero nuevo comienzo para la comunidad política, implicaría, desde esta perspectiva, al menos comenzar a reconocer la necesidad de la vida política real de la comunidad y de construir las instituciones a partir de las prácticas políticas concretas que las anteceden.

No solo se trata de la valoración de la práctica participativa a distintos niveles, diríamos hoy, que hace posible la construcción de una soberanía desde abajo por conformar un Estado, sin instaurarse desde la imposición vertical y monolítica de este (Arendt 2004, 131). Aún más, se trata de la valoración de la propia experiencia, prácticas e historia de una comunidad, lo que hace posible la construcción de una autoridad real y no ficcional, en la que los cuerpos civiles previos y reales, *cuerpos políticos civiles* reales (Arendt 2004, 228) dan origen a cuerpos constituyentes que expresan y expanden el poder.<sup>48</sup>

Para la autora alemana, esto marca una importante diferencia frente a lo que ocurría en el mundo europeo, donde la estructura de los Estados

---

<sup>47</sup> Esto resulta evidente a la hora de examinar las críticas hacia la Revolución francesa, que es considerada por la autora como una revolución de filósofos. También entronca el platonismo que ya hemos descrito y su crítica a los filósofos profesionales y a la larga tradición teórica y contemplativa que hemos presentado al comienzo de este artículo.

<sup>48</sup> Arendt (2004, 226) lo formula del modo siguiente: "Quienes recibieron el poder para constituir, para elaborar constituciones, eran delegados debidamente elegidos por corporaciones constituidas que recibieron su autoridad desde abajo, y cuando afirmaron el principio romano de que el poder reside en el pueblo, no lo concibieron en función de una ficción y de un principio absoluto (la nación por encima de toda autoridad y desligada de todas las leyes), sino de una realidad viva, la multitud organizada cuyo poder se ejercía de acuerdo con las leyes y que está limitado por ellas". [Original en inglés: "Those who received the power to constitute, to frame constitutions, were duly elected delegates of constituted bodies; they received the authority from below, and when they held fast to the Roman principle that the seat of power lay in the people, they did not think in terms of a fiction and an absolute, the nation above all authority and absolved from all laws, but in terms of a working reality, the organized multitude whose power was exerted in accordance with laws and limited by them" (Arendt 2006b, 157).]

nacionales y el exceso de teoría proyectan la ficción abstracta de una *volonté générale*, entre otras ficciones, que inhibe más que posibilita la expresión del poder constituyente (Arendt 2004, 101). Arendt es totalmente contraria de la misma idea de voluntad general como también lo sería de la idea de multitud, en cuanto sujeto colectivo detentor del poder constituyente (Hardt y Negri 2004). El poder no puede ser unificado, ni pueden ser anuladas las diferencias, el diálogo y el conflicto que caracterizan el espacio público arendtiano como el espacio de un entre (*in between*).

A nuestro modo de ver, más allá de las limitaciones que Arendt misma encontrará en la experiencia de la revolución de la libertad —comenzando por la no preservación de su espíritu revolucionario en Norteamérica— y más allá de las limitaciones que podemos encontrar nosotros en su lectura histórica de la revolución estadounidense,<sup>49</sup> la posición de Arendt nos permite repensar la enorme importancia del problema de la legitimidad en el ‘momento maquiavélico’ (Pocock 2003) que supone la generación de una nueva constitución iniciada desde un proceso revolucionario. Este proceso constituyente es la deriva natural de un proceso revolucionario que requiere de una legitimidad no solo basada en procedimientos legales, administrativos o políticos. No se trata solo de encontrar un fundamento teórico, racional o constitucional, sino de dar cabida a la experiencia popular, de tener en consideración las fuentes históricas y culturales que este mismo proceso encuentra en las prácticas previas concretas, encarnadas en *cuerpos políticos civiles*.<sup>50</sup> Esto es fundamental si se trata de acordar una nueva constitución y de generar alguna forma real de ‘patriotismo constitucional’ que le dé sustento (Habermas 1989).

<sup>49</sup> Para una crítica a la idea de revolución en Arendt, ver Bernasconi (1996).

<sup>50</sup> Como lo formula Arendt (2004, 228): “[l]a única pero decisiva diferencia existente entre los establecimientos de América del Norte y las restantes empresas coloniales, consistió en que los emigrantes británicos habían insistido desde el primer momento en que se constituían en cuerpos políticos civiles. Estos cuerpos, por otra parte, no se concibieron como gobiernos en sentido estricto; no implicaban ni gobierno ni división del pueblo en gobernantes y gobernados”. [Original en inglés: “The unique and all-decisive distinction between the settlements of North America and all other colonial enterprises was that only the British emigrants had insisted, from the very beginning, that they constitute themselves into ‘civil bodies politic’. These bodies, moreover, were not as a government, strictly speaking; they did not imply rule and the division of people into rulers and ruled” (Arendt 2006b, 159).]

## Los consejos revolucionarios

La consideración y el resguardo del poder constituyente no solo se juega en el reconocimiento de la experiencia y las prácticas previas: el constitucionalismo de Arendt también busca proyectar el espacio de poder en la nueva institucionalidad naciente. Este es uno de los rasgos más peculiares del constitucionalismo arendtiano: busca preservar un espacio específico para el poder concertado, una vez que la nueva institucionalidad, con sus órganos representativos característicos, esté en pleno funcionamiento. Esta institucionalidad son los consejos revolucionarios. Como plantea Muldoon (2016, 605), la revolución

también debe asegurar la supervivencia del poder constituyente en forma institucional, proporcionando un espacio para la acción política y la participación en el gobierno. En este punto, Arendt es clara: el objetivo de las revoluciones modernas es la libertad pública y esto solo se puede lograr cuando los ciudadanos tienen una participación en los asuntos públicos y pueden ser auténticos participantes en el gobierno.

El recurso a los consejos, que son un tema recurrente en el pensamiento arendtiano sobre las revoluciones, tiene al menos tres fuentes en el pensamiento de Arendt. La tradición revolucionaria europea, comunista y anarquista de los siglos XVIII y XIX; la experiencia de los municipios y órganos participativos de la tradición republicana norteamericana que ella estudia en el pensamiento de los *fathers founders* y la experiencia de los kibutz en Israel de las décadas de 1930 y 1940 (Muldoon 2015, 3).

Estos consejos, de acuerdo a como los rescata Arendt, consisten en comunidades autorganizadas mínimas, unidades de poder que piensan, deciden y actúan, al menos respecto de un cuerpo importante de temas que les competen directamente. Se trata de los consejos municipales (*municipal councils*) en el caso de la revolución norteamericana (Arendt 2006b, 256), que responden con bastante fidelidad a la estructura de los consejos revolucionarios creados en momentos muy puntuales de la tradición europea (Arendt 2006b, 257ss). Aquellos consejos que, como recuerda la autora alemana, miraron con tanta atención a Marx y luego a Lenin, aunque nunca pensaron en ellos como gérmenes de nuevas formas de gobierno (Arendt 2006b, 248).

Lo que aportan estas estructuras —aunque por breve tiempo según se aprecia en la historia moderna de las revoluciones— es una vía para

cobijar y mantener el poder. En este sentido, Arendt advierte su enorme potencialidad democrática, haciéndolas rivalizar e incluso presentándolas como alternativas a las desgastadas estructuras de los partidos políticos (Arendt 1958, 30).

En el ejemplo de la revolución húngara, consignado por Arendt, los concejos se multiplican y adoptan la forma de una sociedad civil activa, amplia y participativa.<sup>51</sup> Así, se convierten en formas institucionalizadas a pequeña escala, en microespacios públicos donde pueden aparecer y actuar los igualmente distintos. Se trata de formas de dividir en pequeña escala la esfera pública como forma de organización territorial para conservar y multiplicar el poder y, al mismo tiempo, para complementar el poder instituido y representativo de una nueva constitución.

Nos parece que esta propuesta de una institucionalidad permanente y nueva que debería consagrarse en una nueva constitución, y que tradicionalmente ha sido catalogada como alguna de las ideas más utópicas e irrealizables del pensamiento arendtiano,<sup>52</sup> tiene un gran sentido. Más allá de la adhesión evidente de Arendt al federalismo de los *fathers founders* y a su idea de las 'Repúblicas elementales' como ideal, hay en la propuesta concreta de los consejos ciudadanos, más que una institución alternativa a las formas de la democracia representativa, una institución complementaria que puede perfeccionar la democracia. En el esquema de esta autora, los consejos como formas de poder ya no revolucionarios, sino que de ciudadanos que se ven institucionalizados, al menos parcialmente, no solo de manera horizontal, sino en una coordinación que introduce formas parciales de representación, abordan desde abajo el poder territorial completo, conformando una forma piramidal del poder

---

<sup>51</sup> Arendt (1958, 31) muestra esto con claridad: "En Hungría, hemos visto la creación simultánea de todo tipo de consejos de barrio, surgidos de la convivencia y el crecimiento en el país, y otros consejos territoriales, consejos revolucionarios, que surgieron de la lucha conjunta, consejos de escritores y artistas que, uno se siente tentado a pensar, nacieron en los cafés, los estudiantes y la juventud, los consejos de la universidad, los consejos militares en el ejército, los consejos de funcionarios en los ministerios, los consejos obreros en la fábrica, etc." [Original en inglés: "In Hungary, we have seen the simultaneous setting-up of all kinds of councils-neighborhood with the emerged from living together and grew into the country, and other territorial councils revolutionary councils which grew out of fighting together, councils of writers and artists which, one is tempted to think, were born in the cafés, students, and youth, councils at the university, military councils in the army, councils of civil servants in ministries, workers councils in the factory and so on" (Arendt 1958, 31).]

<sup>52</sup> Ver, por ejemplo, las críticas en este sentido de Canovan (1996), Benhabib (1996), Kalyvas (2008) y Waldron (2000).

(Totsching 2014; Muldoon 2016) que puede complementar las formas clásicas de representación democrática. De esta manera, Arendt reinterpreta en este punto también el federalismo norteamericano, abriendo la posibilidad de generar estructuras participativas políticas a distintos niveles, que permitan avanzar en la línea de una democracia fuerte (Barber 2003). La institucionalidad de los concejos aparece, así, como una institucionalidad alternativa, complementaria, que puede permear la institucionalidad amplia del Estado y que desde una perspectiva republicana logra dividir y repartir el poder en pequeñas instituciones, no para limitar el poder ciudadano, sino para multiplicarlo y mantenerlo vivo.

#### **4. Conclusiones**

Probablemente, como plantea Arendt, no hay nada más difícil en el mundo contemporáneo como que exista y permanezca una política con sentido, pero no deberíamos olvidar que una democracia no sobrevive sin una política viva y con sentido. Como hemos visto, la larga tradición del pensamiento político, desde sus fuentes filosóficas y culturales, conspira contra este sentido. En su teorización de la vida colectiva, desde la visión gubernamental de la política como arte de gobernar, hasta las visiones productivo-administrativas, estatales o técnicas modernas, que no son sino una profundización teórica de la política, ellas nos alejan finalmente de la experiencia real y única que le da sentido: la experiencia de hablar y actuar con otros, es decir, la experiencia de ser libres: ni dominados ni dominadores, sino con igual reconocimiento para mostrar nuestras diferencias en acciones y palabras.

En este sentido, una democracia no sobrevive sin experiencias reales de igualdad y libertad. Estas deberían poder incorporarse a la vida cotidiana de las personas, a sus preocupaciones, anhelos y emociones concretas. Combatiendo el sesgo teórico que resulta clave en nuestra mala comprensión de la política como un mero saber entre otros, el actuar como fabricar, la separación y distribución de ese saber y el hacer al interior de la comunidad política, en el que unos sean los que saben y no hacen, y otros hacen y no saben.

En este contexto, Arendt rescata las tradiciones revolucionarias. Más allá de los teóricos de la revolución (Sieyès, Rousseau, Marx), las tradiciones revolucionarias conservan, muchas veces de manera subterránea,

la experiencia y la inteligencia política del poder concertado como una cuestión valiosa en sí misma, como parte del tesoro perdido que cuenta la historia secreta de la modernidad; que expresa la experiencia del poder, la capacidad de actuar y hablar conjuntamente, distinta de la violencia y sin un fundamento más allá que las promesas mutuas. Es este espacio de poder el que puede hacer posible una democracia fuerte y con sentido.

Los procesos revolucionarios son, como muestra Arendt, enormes oportunidades de revivir y recordar las experiencias fundantes de nuestra democracia. Eso, por supuesto, no es posible sin memoria, sin continuidad con el pasado, pero tampoco es realizable de manera permanente sin capacidad para crear e iniciar, para innovar en nuestras instituciones.

Las revoluciones, como las presenta Arendt, son espacios de interrupción en los que la historia busca un nuevo comienzo y abre la posibilidad de instaurar un espacio de libertad, inaugurando así un proceso absolutamente otro de la política normalizada, instrumentalizada, de masas.

Pero no se trata solo de una interrupción. Me parece especialmente importante, al menos para lo que he querido mostrar en este artículo la vocación claramente institucionalizadora que Arendt le asigna a las revoluciones de la libertad, que buscan cristalizar esa experiencia de poder concertado, es decir, que las revoluciones están llamadas a crear un espacio permanente de libertad. Si no es así, la revolución como proceso puede llegar a ser por completo efímera, superflua e incluso banal. En este sentido, una nueva constitución debe vincularse doblemente con el poder concertado que le dio origen: por un lado, reconociendo la experiencia política real y viva, las prácticas políticas previas de la comunidad; por otro lado, proyectando esta experiencia del poder en un espacio institucional real, una vez que toma forma el poder constituido en una nueva constitución.

Desde su particular fenomenología política, Arendt nos muestra hasta qué punto esta nueva constitución está así inserta en la experiencia previa, de donde se enraíza para lograr legitimidad y permanencia. Ello, al mismo tiempo que abre la posibilidad de una institucionalidad que busca generar experiencias reales de democracia —qué otra cosa si no esto es la experiencia del poder concertado—, que permitan vivir y resignificar constantemente esa institucionalidad.

No caben dudas respecto de que, actualmente, la política democrática no puede excluir los aspectos técnicos ni puede identificarse, al menos no plenamente, con la experiencia revolucionaria. Pero qué importante es no olvidar lo que Arendt nos hace ver con porfía: que gran parte de su falta de sentido de la política puede hoy radicar en su exceso de técnica; es decir, que nuestro acercamiento a ella es excesivamente teórico, y en él, en cambio, brilla por su ausencia la experiencia real, el reconocimiento de las fuentes previas, de las promesas mutuas y de la confianza que estarían en la fuente de toda nueva institución. La democracia necesita experiencias de poder, ciudadanos activos que puedan reconocerse en las instituciones que los gobiernan, ciudadanos que tengan razones de peso para involucrarse y comprometerse con esas instituciones.

El acento de este artículo ha sido puesto en la relevancia de repensar la constitución como marco general de la institucionalidad. Aquella es concebida no únicamente como un conjunto de normas, formas y procedimientos, sino también en cuanto consagra y proyecta el poder que le dio origen, institucionalizándolo. En otras palabras, se trata de restaurar la vieja alianza entre experiencia política y marco normativo, entre poder vivo y ley, entre revolución y democracia.

## Bibliografía

- Arendt, H. 1958. Totalitarian Imperialism: Reflections on the Hungarian Revolution. *The Journal of Politics* 20(1), 5-43. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2127387> [14 de diciembre 2020].
- Arendt, H. 1970. *On Violence*. New York: Harcourt, Brace & Company.
- Arendt, H. 1980. *The Life of the Mind*. New York: Harcourt, Brace & Company.
- Arendt, H. 1983. *Men in Dark Times*. New York: Harcourt, Brace & Company.
- Arendt, H. 1993. *Was ist Politik?: Fragmente aus dem Nachlaß*. Munich: Piper GmbH&Co.
- Arendt, H. 1994. *Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt, Brace & Company.
- Arendt, H. 1997. *¿Qué es política?* Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. 1998. *The Human Condition*. Chicago: Chicago University Press.
- Arendt, H. 2002. Karl Marx and the Tradition of Western Political Thought (ed. by J. Kohn). *Social Research* 69(2), 273-319.
- Arendt, H. 2004. *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- Arendt, H. 2005. *The Promise of Politics*. New York: Schochen Books.
- Arendt, H. 2006a. *Between Past and Future*. New York: Viking Press.
- Arendt, H. 2006b. *On Revolution*. New York: Penguin.
- Arendt, H. 2006c. *Diario filosófico 1950-1973*. 2 vols. Barcelona: Herder.
- Arendt, H. 2009. *El concepto de amor en San Agustín*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Aristóteles 1988. *La política*. Madrid: Gredos.

- Aristóteles 1994. *Ética a Nicómaco*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Bakan, M. 1979. Hannah Arendt's Concepts of Labor and Work (49-65). En Hill, M. (ed.), *Hannah Arendt: The Recovery of the Public World*. New York: St's Martin Press.
- Balibar, E. 1992. *Les frontières de la démocratie*. Paris: La Découverte.
- Barber, B. 2003. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: California University Press.
- Benhabib, S. 1996. *The Reluctant Modernism of Hannah Arendt*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bernasconi, R. 1996. The Double Face of the Political and Social: Hannah Arendt and America's Racial Divisions. *Research in Phenomenology* 26, 3-24.
- Bernstein, R. 2004. *El mal radical*. Buenos Aires: Ediciones Lilmod.
- Birmingham, P. 2006. *Hannah Arendt and the Human Rights*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Birulés, F. 2007. *Una herencia sin testamento*. Barcelona: Herder.
- Canovan, M. 1992. *Hannah Arendt. A Reinterpretation of their Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Canovan, M. 1996. Hannah Arendt as a Conservative Thinker (11-32). En Kohn, J. y May, L. (eds.), *Hannah Arendt Twenty Years Later*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fine, R. 2014. The Revolution of the Modern Revolutionary Tradition: A Phenomenological Reading of Hannah Arendt's *On Revolution*. *European Journal of Cultural and Politics Sociology* 1(3), Special Issue on the 50'th Anniversary of Hannah Arendt's *On Revolution*, 216-233.
- Forti, S. 2001. *La vida del espíritu y tiempo de la polis*. Madrid: Cátedra.
- Fuentes, J. 2007. El problema de la voluntad en Hannah Arendt: ¿un debate kantiano? *Daimon Revista Internacional de Filosofía* 41, 77-90. Disponible en: <https://revistas.um.es/daimon/article/view/20931> [14 de diciembre 2020].
- Giannini, H. 1987. *La reflexión cotidiana. Arqueología de la experiencia cotidiana*. Santiago: Universitaria.
- Giannini, H. 2015. *Giannini público. Entrevistas, columnas, artículos*. Santiago: Universitaria.
- Giannini, H. y López, M.J. 2014. Comunicación, promesa y política: el poder de las promesas mutuas. *Atenea* 509, 63-77.
- Habermas, J. 1984. *Perfiles filosóficos*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. 1989. *Identidades nacionales y posnacionales*. Madrid: Tecnos.
- Habermas, J. 1991. *La necesidad de revisión de la izquierda*. Madrid: Tecnos.
- Hill, M. (ed.) 1979. *Hannah Arendt: The Recovery of the Public World*. New York: St's Martin Press.
- Hardt, M. y Negri, T. 2004. *Multitud: guerra y democracia en la era del imperio*. Madrid: Debate.
- Hunziker, P. 2018. *Filosofía, política y platonismo. Una investigación sobre la lectura arendtiana de Kant*. Buenos Aires: Prometeo.
- Kazanci, M. 2013. Arendt's Fear of the Social. *Beytulhikme An International Journal of Philosophy* 3(2), 95-104.
- Kalyvas, A. 2008. *Democracy and the Politics of the Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt, Hannah Arendt*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, R. 2015. *Arendt and America*. Chicago: Chicago University Press.
- Lederman, S. 2019. The Centrality of the Council System in Arendt's Political Theory (253-276). En Hiruta, K. (ed.), *Arendt on Freedom, Liberation and Revolution*. New York: Palgrave Macmillian

- Lefort, C. 1988. *Democracy and Political Theory*. London: Polity Press.
- Lefort, C. 2000. Arendt y la cuestión de lo político (131-144). En Birulés, F. (comp.), *Hannah Arendt: el orgullo de pensar*. Barcelona: Gedisa.
- López, M.J. 2010. Arendt y la historia salvaje: reflexiones sobre la política y la historia que no se pueden fabricar. *Isegoría* 43, 643-658.
- López, M.J. 2012. La historia secreta de las revoluciones. *Astrolabio. Revista Internacional de Filosofía* 13, 265-273. Disponible en: <https://anpoto.blogs.uv.es/files/2012/10/La-historia-secreta-de-las-revoluciones.pdf> [14 de diciembre 2020].
- Machiavello, N. 2010. *El Príncipe*. Madrid: Alianza.
- Machiavello, N. 2016. *Discurso sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Akal.
- Major, R. 1979. A Reading of Hannah Arendt 'Unusual' Distinction between Labor and Work (131-155). En Hill, M. (ed.), *Hannah Arendt: The Recovery of the Public World*. New York: St's Martin Press.
- Marchant, P. 2000. *Escritura y temblor*. Santiago: Cuarto Propio.
- Marchant, O. 2007. *Post-Foundational Political Thought: Political Difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau (Taking on the Political)*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Marcuse, H. 1964. *One-Dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. New York: Beacon Press.
- Mouffe, Ch. 1999. *El retorno de lo político*. Buenos Aires: Paidós.
- Muldoon, J. 2015. The Origins of Hannah Arendt's Council System in History of Political Thought. Disponible en: [https://www.academia.edu/12641775/The\\_Origins\\_of\\_Hannah\\_Arendts\\_Council\\_System?auto=download](https://www.academia.edu/12641775/The_Origins_of_Hannah_Arendts_Council_System?auto=download) [14 de diciembre 2020].
- Muldoon, J. 2016. Arendt's Revolutionary Constitutionalism: Between Constituent Power and Constitutional Form. *Constellations* 23(4), 596-607.
- Parekh, B. 1979. Hannah Arendt's Critique of Marx (67-100). En Hill, M. (ed.), *Hannah Arendt: The Recovery of the Public World*. New York: St's Martin Press.
- Pitkin, H. 1998. *The Attack of the Blob. Hannah Arendt Concept of the Social*. Chicago: Chicago University Press.
- Pocock, J. 2003. *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Schaap, A. 2020. Inequality, Loneliness and Political Appearance: Picturing Radical Democracy with Hannah Arendt and Jacques Rancière. *Political Theory*, 1-26. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10871/120430> [14 de diciembre 2020].
- Sánchez, Cecilia 2005. *Escenas del cuerpo escindido*. Santiago: Cuarto Propio.
- Sánchez, Cecilia 2016. Hannah Arendt y Luce Irigaray: el lenguaje de la pluralidad y la intersubjetividad en las esferas de lo público y lo privado. *Universum* 31(2), 205-228.
- Sánchez, Cristina 2003. *Hannah Arendt. El espacio de la política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sánchez, Cristina 2015. *Arendt. Estar (políticamente) en el mundo*. Madrid: Ediciones Batiscafo.
- Skinner, Q. (ed.) 2002. *Republicanism: A Shared European Heritage*, Vols. I y II. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taminiaux, J. 2006. *Arendt et Heidegger: La fille de Trace et le penseur pro-fessionnel*. Paris: Payot.
- Taminiaux, J. 2007. La déconstruction arendtienne des vues politiques de Heidegger (15-33). En Kupec, A., Leibovici, M., Muhlmann, G., Tassin, E (ed.), *Hannah Arendt: crisis de l'état-nation*. Paris: Sens&Tonka.

- Totsching, W. 2014. Arendt's Argument for the Council System: A Defence. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 1(3), Special Issue on the 50th Anniversary of Hannah Arendt's *On Revolution*, 266-282.
- Tsao, R.T. 2004. Arendt and the Modern State: Variations on Hegel in *The Origins of Totalitarianism*. *Review of Politics* 66(1), 61-93.
- Vallespín, F. 2006. Hannah Arendt y el Republicanismo (107-138). En Cruz, M. (comp.), *El siglo de Hannah Arendt*. Barcelona: Paidós.
- Villa, D. 1996. *Arendt and Heidegger. The Fate of the Political*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Villa, D. 1999. *Politics, Philosophy, Terror. Essays on the Thought of Hannah Arendt*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Villa, D. (ed.) 2006. *Cambridge Companion to Hannah Arendt*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/books/cambridge-companion-to-hannah-arendt/C47452E49B3C5A81802C21D2ACFE95A6> [14 de diciembre 2020].
- Waldron, J. 2000. Arendt's Constitutional Politics (201-219). En Villa, D. (ed.), *Cambridge Companion to Hannah Arendt*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wellmer, A. 2000. Arendt *On Revolution* (220-241). En Villa, D. (ed.), *Cambridge Companion to Hannah Arendt*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolin, R. 2001. *Heidegger's Children: Hannah Arendt, Karl Löwith, Hans Jonas, and Herbert Marcuse*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Young-Bruhel, E. 1993. *Hannah Arendt o el amor del mundo*. Valencia: Edicions Alfons el Magànim. *EP*

Artículo

## La propiedad frente a la hoja en blanco: tradición constitucional y derecho comparado

**Ernesto Vargas Weil**

Universidad de Chile, Chile

**RESUMEN:** Motivado por el acuerdo constitucional alcanzado en Chile en 2019, el presente artículo analiza la historia constitucional del país y el derecho comparado para identificar los posibles temas centrales de una futura discusión acerca de la protección constitucional de la propiedad en Chile. Como punto de partida, argumenta que la metáfora de la ‘hoja en blanco’, instalada para ilustrar el mecanismo de reemplazo constitucional a que daría lugar el ‘Apruebo’, no implica que la redacción de una nueva constitución vaya a desentenderse del pasado. Por ello, en segundo lugar, el artículo revisa brevemente la regulación constitucional de la propiedad vigente y las dificultades que ha presentado en la práctica, para luego discutir los problemas que tanto estabilidad como cambio representan para la regulación del derecho de propiedad. A continuación, recurre a la historia constitucional chilena para argumentar que existe un mínimo común denominador en materia de protección constitucional de la propiedad, cuyo origen políticamente transversal debiera mantenerlo a salvo de grandes

---

ERNESTO VARGAS es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, y Máster en Políticas Públicas (MPP), Universidad de Chile; Máster en Derecho (LLM), New York University (NYU), y estudiante de doctorado, University College London (UCL). Actualmente es profesor asistente del Departamento de Derecho Privado, Universidad de Chile (*on leave*), y *Teaching Fellow* del curso *Property I* en UCL, Reino Unido. Dirección: 4-8 Endsleigh Gardens, London WC1H 0EG, Suite G25. Email: [ernesto.vargas@derecho.uchile.cl](mailto:ernesto.vargas@derecho.uchile.cl). Este artículo surge de una conversación sostenida con amigos poco después de alcanzado el acuerdo constitucional; a ellos agradezco la idea de escribirlo. También agradezco los comentarios de dos revisores anónimos del CEP.

discusiones. Finalmente, compara el contenido de la Constitución vigente que no forma parte de ese mínimo con otros sistemas constitucionales, encontrando que su mayor parte se enmarca dentro alguna de las corrientes dominantes del constitucionalismo contemporáneo. En consecuencia, concluye que el futuro debate en la materia debiera concentrarse en unos pocos temas que no forman parte de la tradición constitucional chilena ni cuentan con tratamientos uniformes en el derecho comparado, como el estatus de las aguas, la propiedad indígena y las limitaciones legales con efectos expropiatorios.

**PALABRAS CLAVE:** convención constituyente, derecho constitucional de la propiedad, derecho constitucional comparado, historia constitucional chilena, trasplantes jurídicos, cambio legal

**RECIBIDO:** abril 2020 / **ACEPTADO:** agosto 2020

### **The Right to Private Property Facing a Clean Slate: Constitutional Tradition and Comparative Law**

**ABSTRACT:** Motivated by the constitutional agreement reached in Chile in 2019, this paper draws on both the constitutional history of this country and comparative law to identify the topics that will most likely dominate the future debate regarding the constitutional protection of private property in Chile. It argues that the 'clean slate' metaphor used to illustrate the constitutional replacement mechanism that would be triggered by a vote in favor of a new constitution does not imply that its drafting will be able to disregard the past. Hence, the paper starts by briefly reviewing the constitutional provisions on the protection of private property currently in force and the main difficulties in their practical application. Next, it addresses the problems that stability and change represent for the regulation of property law. Then, it builds on Chilean constitutional history to argue that it is possible to find a minimum common denominator regarding the constitutional protection of private property, holding that its politically multi-partisan origin should exclude it from major debates. Finally, it compares the content of the current constitutional provisions that do not comprise this common foundation with foreign constitutional systems, finding that most of them are aligned with the dominant trends of contemporary constitutionalism. As a result, it concludes that a future constitutional debate will most likely be centered around issues which do not derive from the core of the Chilean constitutional tradition, nor do have uniform treatments in comparative law, such as the status of water rights, indigenous property and regulatory takings or expropriations.

**KEYWORDS:** constitutional convention, right to private property, comparative constitutional law, Chilean constitutional history, legal transplants, legal change

**RECEIVED:** April 2020 / **ACCEPTED:** August 2020

**E**n toda comunidad política, pocos temas son más sensibles que el diseño del sistema de propiedad. Por ejemplo, a fines del siglo XVIII, William Blackstone afirmaba que “no hay nada que impresione tanto a la imaginación y atraiga tanto afecto en la humanidad como el derecho de propiedad” (1788, 2). En buena medida, esto se debe a una limitación tecnológica universal: en todo tiempo y lugar conocidos, los recursos disponibles han sido escasos en relación con las necesidades humanas, lo que implica que, en última instancia, la supervivencia y calidad de vida de las personas esté determinada por el acceso a esos recursos. Por ello, la forma en que se asignan los derechos de propiedad sobre los mismos puede llevar a disputas extremas y violentas. No en vano, poco tiempo después, Proudhon (1996 [1840], 38) clamaba que la propiedad es robo, mientras Marx y Engels (1992 [1848], 18) resumían su doctrina como la abolición de la propiedad privada.

En línea con lo anterior, tradicionalmente, la función más básica de cualquier sistema de propiedad ha sido asignar los recursos escasos en forma pacífica y predecible (Waldron 1988, 31-32). Sin embargo, en las sociedades contemporáneas, esta no es la única función del sistema de propiedad. Desde la antigüedad se le asigna además un rol central en la generación de incentivos para el adecuado aprovechamiento de los bienes (Gordley 2006, 9) y, al menos desde la Ilustración, como un elemento esencial en la realización de la libertad individual (Fitzpatrick 1992, 50). Como consecuencia de esta pluralidad de funciones, los sistemas de propiedad modernos deben satisfacer demandas de estabilidad, progreso en las condiciones materiales de vida y protección individual, las que no siempre son del todo compatibles.

Las constituciones modernas tienen un rol determinante en fijar las bases del aparato institucional con que cada sociedad equilibra esos intereses. La mayor parte del tiempo, dichos fundamentos permanecen estables y los cambios ocurren dentro del margen de discreción que la constitución otorga a la ley. Sin embargo, a causa del acuerdo constitucional del 15 de noviembre de 2019 (‘Acuerdo Constitucional’), Chile está por enfrentar una de esas raras ocasiones en las que ese arreglo institucional básico podría ser radicalmente modificado: el acuerdo establece que, para el caso de imponerse la opción de redactar una nueva constitución, habrá lugar a un mecanismo de reemplazo que se ha denominado en la discusión pública como la ‘hoja en blanco’.

Como es de esperar, esta posibilidad genera un importante grado de incertidumbre respecto de cuáles serían los posibles contenidos de una eventual futura constitución. Más allá de cuestiones muy generales, hasta ahora los aspectos sustantivos de una posible nueva constitución no han sido demasiado debatidos. No obstante, independientemente del resultado del plebiscito, considerando que los partidarios del 'Rechazo' han anunciado que, de ganar esta opción, apoyarán reformas relevantes a la Constitución vigente,<sup>1</sup> una discusión sobre cuáles debieran ser los contenidos sustantivos de la Constitución —nueva o reformada— parece inevitable. En este contexto, el presente artículo se sirve de la historia constitucional del país y del derecho comparado para establecer cuáles serían los posibles temas y contornos de una futura discusión sobre la protección constitucional de la propiedad en Chile. Con tal objetivo (1) aclara el sentido y límite de la metáfora de la 'hoja en blanco' en materia de propiedad, (2) describe brevemente el régimen constitucional de la propiedad vigente en Chile, (3) presenta los problemas que tanto estabilidad como cambio plantean para el derecho de propiedad, (4) revisa los aspectos históricos centrales de su protección constitucional en Chile y (5) da cuenta de los principales elementos del derecho comparado que podrían informar el futuro debate constitucional.

El artículo concluye (6) que un futuro debate sobre la protección constitucional de la propiedad no debiera alterar sustantivamente el régimen vigente, ya que la mayor parte de este es el resultado de una tradición constitucional que tiene una raigambre histórica políticamente transversal o está alineado con las tendencias mayoritarias del derecho comparado. Bajo la misma lógica, es de esperarse que el mayor debate se concentre en dos tipos de problemas. Primero, en algunos temas de fuerte contenido simbólico instalados en la discusión pública durante los últimos años, que no forman parte de la tradición constitucional chilena y respecto de los cuales el derecho comparado no ofrece una guía definitiva, incluyendo la eventual consagración constitucional de las aguas como bienes nacionales de uso público y alguna forma de reconoci-

---

<sup>1</sup> En Renovación Nacional (RN), el sector contrario a la nueva constitución lanzó la campaña Rechazar para Reformar, mientras que la Unión Demócrata Independiente (UDI) propuso utilizar el proyecto de Michelle Bachelet como punto de partida para una reforma a la Constitución vigente.

miento a la propiedad indígena. En segundo lugar, se puede avizorar que existan desarrollos en algunos temas de naturaleza más técnica que no están lo suficientemente resueltos en la práctica constitucional chilena, en especial en cuanto al tratamiento de las limitaciones legales con efectos expropiatorios.

## **I. El significado de la hoja en blanco**

El punto de partida de este ejercicio es entender qué implica la hoja en blanco (y qué no). La expresión deriva del punto 7 del Acuerdo Constitucional, que dispone que, al entrar a regir la eventual nueva constitución, el texto actualmente vigente quedará orgánicamente derogado. El efecto de esta disposición es que aquellas materias en que el órgano constituyente no logre acuerdo, simplemente carecerán de regulación constitucional, sin que siga rigiendo a su respecto la Constitución de 1980. En ese sentido, la nueva constitución se escribiría sobre una 'hoja en blanco', esto es, sin contar con normas que operen por defecto.

Sin embargo, por diversas razones, la metáfora de la hoja en blanco termina ahí. En primer lugar, no es posible pensar una nueva constitución en el vacío (Sierra 2020, 2). En la medida en que la gran mayoría de los conceptos que van a dominar la discusión necesariamente preceden a esta, es inevitable que ellos traigan consigo toda la carga de sentido que les da su historia. De hecho, incluso las constituciones que buscan rebelarse contra el pasado están inevitablemente marcadas por el mismo. Sin ir más lejos, la actual regulación constitucional de la propiedad (hecha sobre la hoja en blanco de 1980), con su detallada regulación sobre expropiaciones (Art. 19 N° 24, inc. tercero a quinto), propiedad minera (Art. 19 N° 24, inc. sexto a décimo) y protección a los derechos de agua ya concedidos (Art. 19 N° 24, inc. final) parece claramente marcada por la experiencia de la Reforma Agraria (Ley N° 16.640), la asociada reforma al Código de Aguas de 1951 (DFL N° 162 de 1969) y la Nacionalización de la Gran Minería del Cobre (Ley N° 17.450).

En materia de propiedad existe un factor adicional que hace inviable diseñar un sistema de propiedad desde cero. En los hechos, todas las sociedades tienen en operación algún sistema para asignar el uso de los recursos escasos entre sus miembros. En consecuencia, en la práctica, es normalmente imposible diseñar un sistema de asignación de la riqueza

que no tenga que lidiar de alguna forma con el pasado: la creación de un sistema de propiedad desde cero es un lujo que solo existe en la teoría. Esto es evidente en cualquier transición relevante de un sistema de propiedad a otro. Por ejemplo, a pesar de ser considerado generalmente como un avance decisivo hacia un sistema productivo más eficiente, el cierre de los terrenos comunes de Inglaterra para la creación de unidades agrícolas exclusivas entre 1550 y 1850 (*The English Enclosure Movement*), enfrentó la fuerte resistencia de quienes vieron afectados sus derechos de uso tradicionales sobre los terrenos comunes (ver Overton 1996, 147-192; Polanyi 2001, 36-42, 96-107; Thompson 1975, 245-270). Este ejemplo ilustra cómo cualquier transformación relevante de un sistema de propiedad requiere, de alguna forma, determinar los derechos que las partes tienen bajo el sistema antiguo y evaluarlos para asignarlos bajo el nuevo (Banner 2002, 364-365). En Chile, el régimen general en la materia dispone que los derechos de propiedad adquiridos en conformidad a una ley, subsisten bajo el imperio de otra, pero que la nueva ley prevalece en lo tocante a sus cargas, goces y extinción (Art. 12 Ley de Efecto Retroactivo de las Leyes) y prácticamente toda reforma de cierta envergadura regula directamente mediante normas transitorias el estatus de derechos de propiedad preexistentes bajo el nuevo régimen.<sup>2</sup> Cuando esta dificultad no es resuelta adecuadamente, las demandas de quienes se sienten perjudicados por la transformación tienden a permanecer en forma de resentimiento o reviven periódicamente como demandas ancestrales (ver Banner 2002, 365-370).<sup>3</sup> A nivel comparado, el ejemplo más evidente es el proceso que condujo a la reparación de la propiedad de los pueblos indígenas de Canadá, Australia y Nueva Zelanda desde la década de 1970 en adelante (ver Erueti 2016; McNeil 2017).

## 2. La propiedad privada en la Constitución de 1980

La imposibilidad de crear un sistema de protección constitucional de la propiedad *ex nihilo* determina que cualquier discusión sobre este tema, incluida la hoja en blanco, tenga como inevitable telón de fondo su re-

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, ver disposición segunda transitoria de la Constitución y el articulado transitorio del Código de Minería.

<sup>3</sup> Refiriéndose a los efectos distributivos del cerramiento de las tierras comunes de Inglaterra y a los efectos del colonialismo británico en Nueva Zelanda.

gulación en la Constitución vigente. Por lo mismo, es importante tener claro qué es lo que dispone la Constitución de 1980 en la materia. En términos muy simples, la Constitución chilena hace tres cosas: primero, establece qué bienes van a ser susceptibles de propiedad privada y cuáles no; segundo, establece las bases que regulan cómo serán explotados los bienes excluidos del régimen de propiedad privada; y, tercero, regula y limita la intervención del Estado respecto de los bienes susceptibles de propiedad privada, esto es, sienta las bases del régimen de expropiaciones y de la facultad legal para limitar la propiedad. Estos tres aspectos son descritos brevemente a continuación.

En primer lugar, la Constitución establece que, por regla general, todos los bienes son susceptibles de apropiación privada (Art. 19 N° 23, inc. primero) y luego establece una serie de excepciones: (i) las cosas que la naturaleza ha hecho común a todos los hombres (Art. 19 N° 23, inc. primero), (ii) los bienes que deban pertenecer a la nación toda y que la ley declare así (Art. 19 N° 23, inc. primero) y (iii) la riqueza mineral (Art. 19 N° 24, inc. sexto). La primera categoría corresponde esencialmente a bienes que no son susceptibles de apropiación exclusiva por una cuestión de naturaleza física y cuya abundancia no genera rivalidad en el consumo,<sup>4</sup> como ocurre con el aire o la alta mar (Art. 585 Código Civil, CC). Por lo mismo, estos bienes no suelen ser problemáticos: a su respecto, la pregunta esencial de la propiedad no se plantea. La segunda categoría corresponde a los bienes nacionales de uso público. Lo que caracteriza estos bienes es que su naturaleza física es compatible con la apropiación privada, siendo la ley común (*i.e.*, una decisión normativa autorizada por la Constitución, pero tomada a nivel legal por mayoría simple) la que los excluye del régimen de propiedad privada. En Chile, los ejemplos clásicos son calles, plazas (Art. 589 CC) y aguas (Arts. 595 CC y 5° Código de Aguas), aunque esto último es discutido según se verá luego. El tercer grupo son las minas, las que están excluidas del régimen de propiedad privada por la propia Constitución, al asignar esta su dominio “absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible” al Estado (Art. 19 N° 24, inc. sexto).

En segundo lugar, la Constitución regula las bases bajo las cuales los privados podrán aprovechar la riqueza mineral propiedad del Estado.

---

<sup>4</sup> Esto es lo que los economistas llaman ‘bienes libres’.

Para ello encarga a una ley orgánica constitucional, esto es, a una ley de *quorum* reforzado, establecer qué sustancias serán susceptibles de ser entregadas en concesión minera (Art. 19 N° 24, inc. séptimo), excluyendo solamente los hidrocarburos líquidos y gaseosos, los que solo podrán ser explotados por el Estado en las formas que indica la propia Constitución (Art. 19 N° 24, inc. décimo).<sup>5</sup> A su vez, la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras (LOCM) estableció que todas las sustancias minerales son susceptibles de concesión minera (Art. 3° inc. segundo), salvo el litio, que por eventos que parecen únicamente el producto del azar histórico<sup>6</sup> terminó sometido al mismo régimen que los hidrocarburos, pero por efecto de normas que están fuera de la Constitución (Arts. 5° DL N° 2.886 de 1979 y 3° inc. cuarto LOCM). Es importante notar que, a diferencia de lo que ocurre con la riqueza mineral, la Constitución de 1980 no prejuzga el régimen de los bienes nacionales de uso público, que con el límite de respetar los derechos adquiridos sobre las aguas (Art. 19 N° 24, inc. final), es entregado enteramente al legislador, actuando por mayoría simple.

Finalmente, la Constitución justifica, regula y limita la intervención del Estado respecto de los bienes sujetos a propiedad privada. Los bienes objeto de esta protección son concebidos en términos amplios. Por un lado, la práctica constitucional chilena ha entendido tradicionalmente que la 'propiedad' protegida por la Constitución es mucho más amplia que la propiedad definida por el derecho privado, abarcando casi cualquier interés privado de naturaleza patrimonial (Cordero Quinzacara 2006, 128). Por otro lado, la propia Constitución extiende explícitamente esta protección a los derechos que el Estado concede a particulares sobre dos bienes excluidos del sistema de propiedad privada: derechos de agua (Art. 19 N° 24, inc. final) y concesiones mineras (Art. 19 N° 24, inc. noveno). La principal consecuencia de ello es que el Estado puede privar a los particulares de los derechos concedidos sobre esos bienes únicamente mediante expropiación. Las controversias a que esto ha dado

---

<sup>5</sup> Esto es, directamente por el Estado o sus empresas, concesiones administrativas o contratos especiales de operación.

<sup>6</sup> Al parecer, la omisión del litio de la reserva constitucional a favor del Estado deriva de que, en la premura con que la junta militar decidió reflotar el texto de la reforma constitucional de 1971, no advirtió la declaración de inconcesibilidad del litio que el propio gobierno había dictado en el tiempo intermedio (ver Vergara Blanco 2010, 97-103). Para el detalle de como se gestó la inconcesibilidad del litio, ver nota al pie 9.

lugar en la discusión pública son bien conocidas, especialmente en materia de aguas.<sup>7</sup> Desde un punto de vista técnico, esta discusión se centra en determinar hasta qué punto la garantía constitucional de la propiedad sobre los derechos de agua impide al legislador hacer modificaciones que afecten retroactivamente los derechos de aprovechamiento ya concedidos (ver Atria y Salgado 2015, 124; Celume Byrne 2013, 366).

Por su parte, la justificación del Estado para intervenir la propiedad resulta de su función social, la que comprende los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas, así como la conservación del patrimonio ambiental (Art. 19 N° 24, inc. segundo). Esta intervención se materializa en dos formas distintas: expropiación y regulación legal. La primera se basa en una regulación constitucional relativamente extensa que, en síntesis, establece que nadie podrá ser privado de su propiedad si no es por una causa de utilidad pública, calificada por el legislador, y siempre con derecho a una indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, pagadera en dinero efectivo antes de la toma de posesión material del bien (Art. 19 N° 24, inc. tercero). La segunda deriva de una autorización genérica otorgada al legislador —y solo al legislador— para limitar la propiedad privada (Art. 19 N° 24, inc. segundo), complementada con una prohibición general de afectar los derechos fundamentales en su esencia (Art. 19 N° 26). A partir del caso *Comunidad Galletué c. Fisco*,<sup>8</sup> en que se discutió el efecto de una regulación que protegía ciertas especies nativas, pero que en los hechos impedía la explotación económica de un predio, las dificultades para distinguir entre ambos supuestos han sido objeto de especial atención (ver Peñailillo Arévalo 1995, 65-72). Sin embargo, hasta hace algunos años, la distinción entre ambos conceptos en la práctica constitucional chilena era aún calificada como errática (Aldunate Lizana 2006, 285), motivando una creciente discusión académica, fuertemente permeada por doctrinas extranjeras, sobre cómo tratar casos de regulación legal que, por sus efectos en la propiedad de sujetos concretos, debieran dar lugar a una indemnización (e.g., Fernandois 2006, 318-317; Delaveau Swett 2006; Guiloff Tituin 2019; Cordero Quinzacara 2006).

<sup>7</sup> Por ejemplo, cuando se introdujo en el Código de Aguas la patente por no uso de las aguas (Arts. 129 bis 4 al bis 21), se discutió si esto era expropiatorio. Lo mismo ocurre con casi cualquier cambio regulatorio. Para un ejemplo reciente, ver [https://www.senado.cl/senadores-oficialistas-aclaran-que-el-agua-hoy-si-es-un-bien-de-uso/senado/2020-01-08/185621.html#vtxt\\_cuerpo\\_T0](https://www.senado.cl/senadores-oficialistas-aclaran-que-el-agua-hoy-si-es-un-bien-de-uso/senado/2020-01-08/185621.html#vtxt_cuerpo_T0) [14 de agosto 2020].

<sup>8</sup> Corte Suprema, 7 de agosto de 1984, RDJ, T 81, N° 2, sec. 5ª, 181-189.

### 3. Estabilidad y cambio en el derecho de propiedad

La eventualidad de acordar una nueva constitución (la 'hoja en blanco') o modificaciones sustantivas en la Constitución vigente ('rechazar para reformar') genera un escenario en que parece posible introducir cambios relevantes en materia de propiedad privada. Esto es relativamente infrecuente en sistemas jurídicos desarrollados, en los que el derecho de bienes es, en general, percibido como especialmente rígido, estático y formal (ver van Erp 2019, 1032-1033, 1037; Wilhelm 2016, 5; McFarlane 2008, 62). En eso, Chile no parece ser una excepción (ver Tapia 2005, 136, 142).

La naturaleza rígida y estática del derecho de bienes ha sido tan justificada como criticada. Por un lado, desde la doctrina del derecho privado, tanto en los sistemas civiles como en el *common law*, la estabilidad y formalismo del derecho de bienes han sido tradicionalmente percibidos como una característica esencial que permite a esta área del derecho resolver conflictos extremadamente sensibles en una forma desapasionada (McFarlane 2008, 4; Quack 1997, 18). Desde el análisis económico del derecho, en tanto, la estabilidad de los derechos de propiedad es vista generalmente como un requisito esencial para planear, invertir y desarrollar recursos valiosos (Smith 2017, 150). Por otro lado, movimientos como los *Critical Legal Studies* tienden a ver la estabilidad de la propiedad privada como parte de un sistema de despojo y preservación de privilegios que opera en favor de los grupos dominantes de la sociedad (Bhandar 2016).

Más allá de estas razones, pareciera que hay ciertos elementos intrínsecos a los sistemas de propiedad que los hacen inherentemente estáticos, independientemente de su naturaleza pública, privada o colectiva. Desde una perspectiva histórico-sociológica se ha señalado que el carácter estático de la propiedad resulta del gran esfuerzo requerido para reformar cualquier sistema de derecho de bienes, y de la falta de incentivos del legislador para incurrir en los costos políticos que implica realizar dichas reformas (Watson 2001, 115, 118, 131-132). El análisis económico propone una idea similar. Este explica que la estabilidad del derecho de bienes deriva de dos cuestiones consustanciales a su estructura: en primer lugar, el derecho de bienes está sujeto a un problema *path dependence* derivado de los altos costos fijos de crear un sistema de

propiedad. En segundo lugar, esta área del derecho genera economías de red, que hacen que el sistema se vuelva más valioso mientras más gente lo ocupe, haciéndolo cada vez más difícil de cambiar (Chang y Smith 2016, 141; 2012, 7-8, 16-17).

De esta forma, una vez que un sistema de propiedad es puesto en operación por parte de un grupo político con alta disposición a asumir los costos iniciales, típicamente gobiernos revolucionarios o autoritarios (Chang y Smith 2012, 7), estos dan lugar a problemas de acción colectiva (Olson 1965) que los hacen muy difíciles de cambiar (North 1981, 10-11, 45-48). En la historia reciente de Chile, el régimen propietario del litio parece ser el caso más evidente. Como resultado de un sistema diseñado a fines de la década de 1970, bajo criterios de seguridad nacional,<sup>9</sup> se generaron dos escenarios que dificultan el aprovechamiento económico de este recurso. En primer lugar, existen situaciones en las que hay más de un titular de pertenencias mineras con litio concedido sobre un mismo salar.<sup>10</sup> En la medida en que el litio se presenta diluido en una salmuera ubicada dentro de un salar poroso, este puede ser extraído desde varios puntos, generando en los hechos una reserva común de recursos (Sherwood y Huang 2018). En esta situación, ambos titulares tienen un incentivo para sobreexplotar el salar ('tragedia de los comunes'; ver Hardin 1968). Por otro lado, se dan casos en que en una misma área concurren yacimientos de litio reservado al Estado con pertenencias sin litio concedido, dando lugar a un problema de veto recíproco que, finalmente, impide a cualquiera explotar el recurso ('tragedia de los anticomunes'; ver Heller 1998, 1999). De hecho, es de público conocimiento el que nin-

---

<sup>9</sup> El Código de Minería de 1932 declaraba el litio como concesible. Debido al rol que podría tener en los procesos de fisión y fusión nuclear, desde 1965 se dictaron sucesivas leyes y reglamentos para controlar la explotación y comercialización del litio. En 1979, el DL 2.886 reservó el litio para el Estado (Art. 5°) y modificó el Código de Minería para incluirlo dentro de las sustancias reservadas al Estado (Art. 4° CM 1932), excluyendo el litio contenido en pertenencias cuyas manifestaciones hubieran quedado inscritas antes del 1 de enero de 1979. Complementariamente, el Art. 6° del DL 2.886 modificó el Art. 8° de la Ley 16.319, disponiendo que el 'litio extraído' no podrá ser objeto de ninguna clase de actos jurídicos sino cuando se ejecuten por la Comisión Chilena de Energía Nuclear con esta o con su autorización. Posteriormente, la Constitución de 1980 entregó a una ley orgánica constitucional la determinación de qué sustancias, con excepción de los hidrocarburos, serían susceptibles de concesión minera. En cumplimiento de dicha delegación, la LOCM declaró el litio una sustancia no concesible, sin perjuicio de las concesiones mineras válidamente constituidas con anterioridad a la correspondiente declaración de no concesibilidad.

<sup>10</sup> Estas son pertenencias cuyas manifestaciones hubieran quedado inscritas antes del 1 de enero de 1979 (Art. 5 a) DL 2.886/1979).

gundo de los intentos para conceder contratos de operación especial para el aprovechamiento de litio concesible, ha sido exitoso.

Sin embargo, en un sistema con mejor diseño, los problemas de rigidez del derecho de propiedad no deben exagerarse. Ordenamientos jurídicos desarrollados han sido capaces de adaptarse a una serie de cambios sin alterar su estructura básica ni afectar mayormente la garantía constitucional de la propiedad. En ese proceso, el derecho constitucional de la propiedad frecuentemente juega un rol central. Por ejemplo, en Alemania, desde la entrada en vigor del Código Civil de 1900, algunos de los cambios más relevantes en materia de derecho de bienes derivan de modificaciones en el entendimiento del derecho de propiedad a nivel constitucional, especialmente en relación con su función social (Art. 14(2) Ley Fundamental Alemana, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, GG) (Gaier 2017, Rn. 26; Quack 1997, 18; Seiler 2007, 39). Bajo su influencia, en las últimas décadas, la Corte Constitucional Federal Alemana (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG) ha relativizado algunos principios tradicionales del derecho privado, permitiendo a la ley introducir ciertas limitaciones (*öffentliche Beschränkungen*) en materias como protección ambiental, animal y artística (Gaier 2017, Rn. 26; Quack 1997, 3, 19; Seiler, 2007, 39-40), sin alterar la estructura del derecho de bienes ni afectar los derechos adquiridos. De modo no tan diferente, durante los últimos treinta años el sistema jurídico chileno también ha sido capaz de acomodar cambios bastante sensibles que, de una u otra manera, alteran los derechos de los titulares bajo el sistema de propiedad vigente, incluyendo la restricción vehicular sobre automóviles catalíticos,<sup>11</sup> el *royalty* a la minería<sup>12</sup> y la patente por no uso de derechos de aprovechamiento de aguas.<sup>13</sup>

De lo anterior derivan dos consideraciones importantes a la hora de abordar la cuestión de la propiedad en una eventual nueva constitución. En primer lugar, las oportunidades de introducir cambios relevantes a

<sup>11</sup> Ver Tribunal Constitucional, 26 de junio de 2001, causa rol 325.

<sup>12</sup> El proyecto de ley que buscaba imponer un *royalty* basado en el dominio del Estado sobre las minas no logró ser aprobado por el Congreso, teniendo que recurrir al camino 'más clásico' de invocar la potestad tributaria con el fin de gravar la actividad minera (Ley 20.026) (Vergara Blanco 2006, 224).

<sup>13</sup> Esta patente corresponde a una obligación que la ley impone al dueño de un derecho de aprovechamiento que no utiliza las aguas de pagar determinada cantidad de dinero en la proporción que la misma ley señala. Para algunos, esto sería propiamente un tributo (e.g., Meza Suárez 2014, 51).

un sistema de propiedad son escasas y su costo puede ser elevado. Esto convierte este tipo de reformas en armas de doble filo. Por un lado, son instancias que parece razonable aprovechar para resolver dificultades históricas en el sistema de propiedad; pero, por el otro, generan el riesgo de crear nuevos problemas que pueden acompañar a un sistema jurídico por mucho tiempo. De ello surge una segunda cuestión: más que resolver detalladamente sobre la asignación de recursos concretos, el derecho constitucional de la propiedad debiera concentrarse en proveer de un marco regulatorio básico que permita equilibrar la protección de los derechos adquiridos por los privados con los poderes que el Estado requiere para atender necesidades públicas. Desde esta perspectiva, lo que la hoja en blanco realmente implica es una oportunidad para crear ese régimen, sin depender de la Constitución de 1980 como único punto de partida.

#### **4. La tradición constitucional chilena como mínimo común denominador**

La imposibilidad de diseñar una constitución desde la nada remite a la pregunta por el sustrato desde el cual podrían salir sus contenidos. En la discusión pública que ha tenido lugar en Chile desde el Acuerdo Constitucional, se han planteado esencialmente dos referentes: la historia constitucional chilena y el derecho comparado. La racionalidad para ello parece autoevidente: “Las instituciones exitosas se construyen con una mirada vertical a nuestra historia y una mirada horizontal hacia constituciones logradas y frustradas” (Barros Bourie 2020). Sin embargo, la cuestión no es tan simple, ya que la naturaleza esencialmente ideológica de toda constitución (Ewing 2012, 1037) hace difícil alcanzar visiones compartidas sobre el valor de nuestra historia o la experiencia de otros países.

Si bien en Chile efectivamente existe una larga historia constitucional, no es claro que exista una *única* tradición constitucional. Una ‘tradicción’ es esencialmente un conjunto de información de naturaleza normativa proveniente del pasado, que aspira a ser cumplida en el presente (Glenn 2019, 428-429; 2014, 4-20). Así, parece bastante evidente que en Chile existen varias tradiciones constitucionales, las que no son necesariamente conciliables. Sin ir más lejos, las tres constituciones de más larga vigencia en la historia de Chile han sido respectivamente motejadas

como 'conservadora' (la de 1833) (e.g., Zúñiga Urbina 2010), 'social' (la de 1925) (e.g., Couso 2017, 349; Cordero Quinzacara 2006, 131) y 'neoliberal' (la de 1980) (e.g., Couso 2017, 353). Adicionalmente, todas ellas experimentaron reformas sustantivas durante su vigencia, impulsadas por proyectos políticos de carga ideológica diferente.<sup>14</sup> Sin embargo, el reconocimiento de que las diferentes tradiciones constitucionales chilenas debieran jugar un rol central en la discusión constitucional, sigue siendo relevante, ya que permite establecer buena parte de lo que debieran ser los márgenes del debate.

Para el caso del régimen de propiedad, lo interesante es que parece existir un mínimo común denominador bastante estable, que atraviesa constituciones y reformas de diferente vocación política. Su primer elemento es una protección general de la propiedad privada frente a la acción del Estado, la que ha estado presente ininterrumpidamente en la historia constitucional chilena desde la Constitución Provisoria de 1818 (Art. 9°), pasando por la Constitución 'moralista' de 1823 (Art. 117), la Constitución liberal de 1828 (Arts. 10 y 17), la Constitución de 1833 (Art. 12 N° 5), la Constitución de 1925 (Art. 10 N° 10) y la Constitución de 1980. Al menos desde 1823, dicho régimen incluye la garantía de que los individuos solo podrán ser privados de su propiedad por una causa calificada por el Senado o establecida por la ley, en cuyo caso tendrán derecho a una indemnización.

Un segundo elemento es la función social de la propiedad. Si bien esta solamente pasó a formar parte del texto constitucional con la reforma de 1967 (Ley N° 16.615), aprobada en el contexto de la Reforma Agraria (incluyendo la modificación del Código de Aguas de 1951), sus raíces se remontan a la influencia del denominado 'constitucionalismo social' en la Constitución de 1925 (ver Cordero Quinzacara 2006, 131). Como parte de una solución de compromiso entre quienes propugnaban mantener un derecho de propiedad inviolable (al estilo de la Constitución

---

<sup>14</sup> La Constitución de 1833 fue objeto de reformas de corte liberal, incluyendo una ley interpretativa que estableció la libertad de cultos (1865) y una reforma que incluyó en el texto constitucional las libertades de reunión, asociación sin permiso previo y la libertad de enseñanza (1874). La Constitución de 1925 fue objeto de varias reformas sustanciales en las décadas de 1960 y 1970, destacándose entre ellas la Ley N° 17.398, conocida como Estatuto de Garantías Constitucionales. La Constitución de 1980 también ha sido objeto de un sinnúmero de modificaciones relevantes, como la reforma constitucional plebiscitada en 1989, con ocasión de la vuelta de la democracia, y la reforma constitucional realizada durante el gobierno de Ricardo Lagos (Ley 20.050).

de 1833) y quienes impulsaban el reconocimiento constitucional de su función social (siguiendo la tendencia de la Constitución Alemana de 1919, 'Constitución de Weimar'), en la Constitución de 1925 se optó por omitir el concepto, pero se facultó a la ley para imponer a la propiedad las limitaciones necesarias para el mantenimiento y progreso del orden social (Art. 10 N° 10, inc. tercero), aunque en el entendido de que ello no implicaba alterar su concepción central como una inviolabilidad individual frente al Estado (Cordero Quinzacara 2006, 131). Para mediados de la década de 1960, la función social de la propiedad era una noción generalmente aceptada a lo largo del espectro de las concepciones jurídicas y políticas del país (Ruiz-Tagle Vial 2017, 101) y, de hecho, su texto sobrevivió prácticamente inalterado en la Constitución de 1980.

Finalmente, un tercer elemento relativamente estable del régimen constitucional de la propiedad es la titularidad estatal de la riqueza minera. Si bien en Chile existen normas legales en este sentido, al menos desde la dictación del Código Civil,<sup>15</sup> a nivel constitucional su antecedente inmediato es la reforma de 1971 que hizo operativa la Nacionalización de la Gran Minería del Cobre, y cuyo texto pasó en forma bastante directa a la Constitución de 1980.<sup>16</sup> Sin embargo, el sentido actual del texto no genera consenso. No hay duda de que la reforma de 1971 puso fin a la doctrina del dominio eminente (i.e., meramente 'teórico') del Estado sobre la riqueza mineral para establecer uno de tipo patrimonial. No obstante, su significado en la Constitución de 1980 es ampliamente disputado en derecho minero (ver Lira Ovalle 2009, 90-94; Ossa Bulnes 2007, 60-66; Vergara Blanco 2010, 147-175).

A diferencia de las áreas mencionadas, el resto de la actual normativa constitucional de la propiedad tiene un contenido menos estable y parece responder en buena medida a la experiencia de la Reforma Agraria y de la Nacionalización del Cobre. En primer lugar, a pesar de que prácticamente todas las constituciones del Chile republicano establecieron que el afectado por una expropiación tiene derecho a una indemnización, la intensidad de esta protección ha variado. Así, ninguna de las constituciones históricas estableció los requisitos del régimen de

---

<sup>15</sup> Sin embargo, estas normas no buscaban otorgar un derecho patrimonial al Estado, sino que separar la riqueza minera de la propiedad superficial para habilitar al Estado a asignarla por separado ('dominio eminente' del Estado).

<sup>16</sup> Alejandro Vergara (2010, 101) ha descrito los eventos que rodean el establecimiento de esta disposición como propios de una novela de suspenso.

expropiación en términos tan exhaustivos como la Constitución de 1980. Esto hace difícil que la función social de la propiedad pudiera hoy servir de base constitucional para un proceso como el que tuvo lugar durante la Reforma Agraria. En segundo lugar, la Constitución vigente establece con más detalle que ninguna otra, las bases del sistema legal de asignación de la riqueza mineral y delega buena parte de su diseño básico a una ley de *quorum* reforzado, lo que también es una novedad. Ello no implica que el sistema minero nacional vigente no tenga una fuerte raigambre histórica, sino que esta se manifiesta a nivel legal. En tercer lugar, solo la Constitución de 1980 extiende explícitamente la garantía constitucional de la propiedad a los derechos que el Estado concede a los titulares de concesiones mineras y derechos de agua. Sin embargo, de ello no se deduce que esos derechos no hayan sido objeto de protección constitucional con anterioridad, sino que ella operaba a través de la garantía general de la propiedad privada, al menos hasta las reformas de 1967 y 1971.

## 5. El derecho comparado como ingeniería constitucional

El préstamo de instituciones de otras jurisdicciones ha sido propuesto como la fuente más fértil de la evolución del derecho (ver Watson 1993). Por ello, no es sorprendente que el otro antecedente central sugerido en Chile para la discusión de los contenidos sustantivos de una nueva constitución sea la experiencia de otros países: en materia constitucional, los trasplantes jurídicos son omnipresentes, dando lugar a una sorprendente similitud en el lenguaje de las diferentes constituciones del mundo (Perju 2012, 1305). De hecho, en la actualidad “nadie redacta una constitución desde cero” (Osiatynsky 2003, 244), lo que ha dado lugar al desarrollo de una ‘ingeniería constitucional’ cuyo objetivo es la búsqueda del mejor arreglo institucional para un determinado contexto histórico (Claes 2012, 230; Frankenberg 2012, 175).

En América Latina, la adaptación de modelos extranjeros ha jugado un rol central desde los inicios del constitucionalismo en el siglo XIX (ver Kleinheisterkamp 2019, 257-260) y la experiencia reciente de Chile, en materia de protección constitucional de la propiedad, no es la excepción, como evidencia la recepción de la doctrina estadounidense de las expropiaciones regulatorias por la academia (especialmente, Fernandois,

2006, 318-327) y la jurisprudencial nacional.<sup>17</sup> En ese sentido, es claro que el uso del derecho comparado también forma parte de la tradición constitucional chilena.

Sin embargo, el uso del derecho comparado para informar el proceso de generación del derecho también presenta problemas. Estos van desde la adopción de instituciones extranjeras por razones espurias (Graziadei 2019, 457-461), hasta consecuencias indeseadas derivadas de la adopción irreflexiva de elementos desarrollados en contextos económicos y culturales diferentes al local (Kahn-Freund 1974, 5-13). La naturaleza esencialmente política del derecho constitucional solo parece agravar estas dificultades. En esto, un problema esencial es 'hacia dónde mirar': si bien las constituciones modernas comparten elementos universales, estos conviven con arreglos institucionales de marcada naturaleza doméstica que únicamente pueden explicarse por la experiencia histórica de cada país (Frankenberg 2012, 185-188). En América Latina, por ejemplo, donde conviven constituciones que han sido denominadas como neoliberales, mínimas, sociales y bolivarianas (Couso 2017, 352-354), esta diversidad es especialmente notoria y, al menos aparentemente, irreconciliable.

De esta forma, a pesar de estar generalmente inspiradas por la amplia tradición del constitucionalismo liberal (Perju 2012, 1319), las constituciones modernas difieren en aspectos importantes (Claes 2012, 229). En general, es frecuente distinguir entre una tradición constitucional de corte propiamente liberal, como la de Estados Unidos, cuyo objeto esencial es limitar el poder del Estado y regular el poder público, y una tradición socialdemócrata, prevalente en Europa continental, que se caracteriza por atribuir un rol más activo del Estado como resultado de ciertos deberes impuestos por la Constitución y por tener el ánimo de regular el desequilibrio de poder entre los privados. Con todo, estas diferencias tampoco deben ser exageradas. Como mínimo, desde el *New Deal*, la jurisprudencia constitucional americana ha aceptado interferencias legislativas para la protección de partes débiles, mientras que la Constitución de Weimar —génesis histórico de la tradición socialdemócrata— reconoció el derecho de libre comercio, industria, contratos, propiedad y herencia, todos los cuales fueron profundizados por las constituciones

---

<sup>17</sup> Ver Tribunal Constitucional, rol N° 505-2007, de 6 de marzo de 2007.

europas de la posguerra, con efectos prácticos bastante cercanos a la tradición liberal. En consecuencia, en derecho constitucional comparado es generalmente aceptado que el reconocimiento y protección de la propiedad privada trasciende a la división entre la tradición liberal y la socialdemócrata (Ewing 2012).

Por otro lado, el derecho comparado revela que la mayoría de las jurisdicciones occidentales enfrentan desafíos parecidos en materia de protección constitucional de la propiedad, siendo el impacto de la acción estatal en la propiedad privada el centro de estos problemas (van der Walt y Walsh 2017, 193). En la medida en que las cláusulas de protección de la propiedad privada tienen una estructura común, los elementos de dicha protección también son relativamente fáciles de comparar: típicamente, intereses que califican como propiedad en términos constitucionales, acciones estatales que califican como expropiación y nivel de compensación debida en caso de expropiación (Allen 2012, 504). A ello se agregan algunos otros temas específicos que, si bien tienen menos desarrollo en el derecho constitucional comparado, pueden ser interesantes de considerar, como el caso de la propiedad indígena.

Un primer antecedente que surge de la literatura general sobre el tema es que, al igual que en la práctica constitucional chilena, la concepción constitucional de la propiedad normalmente excede su concepto en el derecho privado, abarcando cualquier interés de naturaleza patrimonial (Allen 2012, 505-506; van der Walt y Walsh 2017, 195-200). Esta misma literatura también revela que, a nivel comparado, los casos más controversiales son la propiedad sobre derechos de seguridad social y sobre permisos, autorizaciones o licencias concedidos por el Estado (Allen 2012, 507). Considerando la recurrente discusión sobre el régimen de propiedad de los recursos naturales en Chile —especialmente de las aguas—, este último punto puede ser especialmente interesante para nuestro proceso constituyente. En esta materia, la tendencia parece ser que permisos o concesiones estatales son protegidos como una forma de propiedad, siempre que sean transferibles y tengan valor comercial; aunque también se reconoce que estos derechos están inherentemente expuestos a cierto nivel de cambio regulatorio requerido para la satisfacción de intereses públicos (ver van der Walt y Walsh 2017, 199-200; Allen 2012, 507). En este sentido, no es infrecuente que los recursos naturales tengan tratamientos constitucionales especiales, aunque el significado

de estos regímenes no es conclusivo. Por ejemplo, en Alemania, la constitución establece una facultad especial del Estado para expropiar recursos naturales, la que sin embargo ha sido escasamente aplicada y, de todas formas, remite al régimen general de indemnización (ver Art. 15 GG). En el caso de los derechos sobre aguas, es especialmente difícil extraer lecciones precisas. El derecho comparado revela que existe una gran dispersión entre los diferentes regímenes de agua y que, independientemente de su denominación, en todos ellos conviven elementos propios de la propiedad privada, pública y común. El impacto directo de la constitución en estos regímenes legales es muchas veces escaso o incierto. Por ejemplo, en Alemania, la no-apropiabilidad de las aguas no deriva de la constitución sino de la legislación federal,<sup>18</sup> mientras que en China, si bien la constitución declara que las aguas son propiedad del Estado, en la práctica existe un sistema de derechos privados (Schorr 2017, 281).

En materia de compensación por expropiación, no todas las constituciones establecen explícitamente el derecho a una indemnización y aquellas que lo hacen no utilizan siempre la misma terminología. Sin embargo, el derecho a una compensación por la expropiación es generalmente reconocido como una consecuencia que fluye de la protección constitucional de la propiedad, incluso cuando no es establecida expresamente (van der Walt y Walsh 2017, 212).

Existe cierta variación en el grado de detalle en que las diferentes constituciones regulan la cuantificación y forma de pago de la compensación. En general se distinguen dos tendencias: primero, sistemas en que la compensación es esencialmente una forma de indemnización y, segundo, modelos en que la compensación forma parte del balance entre el interés público y el del afectado (Allen 2012, 512; van der Walt y Walsh 2017, 212). Entre los primeros se cuentan, por ejemplo, Suiza y Estados Unidos (van der Walt y Walsh 2017, 212). En Suiza, el derecho a una indemnización total (*volle Entschädigung*) está establecido explícitamente en el texto constitucional (Art. 26 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, BV), mientras que en Estados Unidos deriva de la interpretación por la Corte Suprema del derecho a una justa compensación (*just compensation*), establecido en la cláusula de expropiaciones (*Taking Clause*)

---

<sup>18</sup> En Alemania, la ley establece que las aguas que corren por la superficie o el subsuelo no son susceptibles de propiedad, § 4(2) *Wasserhaushaltsgesetz*.

de la Quinta Enmienda (“*full and perfect equivalent in money*”).<sup>19</sup> Entre los segundos están Irlanda y Alemania (van der Walt y Walsh 2017, 212). En este último caso, la constitución establece que “la compensación debe ser establecida balanceando equitativamente el interés público y el del afectado” (Art. 14(3) GG). Con todo, en aplicación de lo anterior, el BVerfG ha resuelto que este balance normalmente exige compensar al expropiado por el valor de mercado efectivamente perdido, aunque admite que excepcionalmente el legislador puede desviarse justificadamente de ese estándar.<sup>20</sup>

Una tercera cuestión relevante es el tratamiento de las regulaciones legales que afectan la propiedad. En teoría, estas ‘limitaciones regulatorias’ se diferencian de las expropiaciones en cuanto a que estas imponen restricciones generales al uso de la propiedad privada que no afectan a ningún sujeto específico y, por lo general, no dan lugar a compensación. Sin embargo, en la práctica ambas categorías pueden ser difíciles de separar y la mayoría de las constituciones no tratan expresamente las limitaciones regulatorias (van der Walt y Walsh 2017, 200). Más allá de diferencias de forma, el derecho comparado revela, en primer lugar, que prácticamente todas las jurisdicciones reconocen que el Estado está autorizado para imponer restricciones razonables a la propiedad con miras al interés público, sin que haya lugar a una compensación (van der Walt y Walsh 2017, 200). Por ejemplo, en Estados Unidos este poder ha sido inferido por la Corte Suprema a partir de la misma cláusula de expropiaciones, argumentando que el gobierno difícilmente podría funcionar si no fuera posible afectar de alguna manera la propiedad sin tener que hacer un pago cada vez que haya un cambio general en la ley.<sup>21</sup> En Alemania, en tanto, esta facultad deriva directamente del texto constitucional, que establece que el contenido y límites de la propiedad privada será establecido por la ley (Art. 14(2) GG).

En segundo lugar, de una manera u otra, las diferentes jurisdicciones también se hacen cargo de interferencias que, siendo regulatorias en naturaleza, causan efectos desproporcionados en individuos específicos (Allen 2012, 507-511; van der Walt y Walsh 2017, 200-201). En Estados Unidos, las interferencias a la propiedad solo dan lugar a compensa-

---

<sup>19</sup> U.S. v. Miller 317 U.S. 369, 373.

<sup>20</sup> BVerfG 367, 24.

<sup>21</sup> *Pennsylvania Coal v. Mahon* 260 U.S. 393 (1922), 413 (*Pennsylvania Coal*).

ción cuando son calificadas como expropiación (*takings*), esto es, como 'expropiaciones regulatorias' (*regulatory takings*) (Allen 2012, 507). La jurisprudencia de la Corte Suprema al respecto es extensa y controversial, y no puede ser resumida acá. En su origen está la idea del juez Holmes, según la cual, cuando una regulación legal va demasiado lejos ("*regulation goes too far*"), esta debe ser reconocida como una expropiación,<sup>22</sup> y el posterior desarrollo jurisprudencial de una serie de *tests* para evaluar diferentes casos.<sup>23</sup> Otras jurisdicciones no reconocen las expropiaciones regulatorias. En Alemania, el BVerfG ha resuelto que una regulación excesiva es simplemente inválida y que los tribunales no tienen la autoridad para transformarlas en expropiación.<sup>24</sup> Finalmente, en otros casos, como Suiza, la constitución establece explícitamente que las restricciones a la propiedad que equivalgan a una expropiación deben ser totalmente compensadas (Art. 26 BV).

Finalmente, el derecho comparado revela que, durante las últimas décadas, han emergido una serie de temas nuevos en materia de protección constitucional de la propiedad, que también podrían llegar a presentarse en el futuro debate constitucional chileno. Uno de ellos es el de la propiedad de los pueblos indígenas. En las últimas décadas, un número relevante, aunque limitado, de países ha dispensado alguna forma especial de protección constitucional a la propiedad indígena, especialmente en América Latina.<sup>25</sup> Sin embargo, la gran diversidad de realidades agrupadas bajo el rótulo de 'pueblo indígena' (Lenzerini 2017, 393), el hecho de que solamente un número limitado de países haya adoptado dichas formas de protección, sumado a que en América Latina varios de ellos se enmarquen en tradiciones constitucionales no-dominantes,<sup>26</sup> hace difícil servirse de esa experiencia. Desde el punto de vista comparado, el proceso más interesante es probablemente la reparación jurisprudencial de los derechos tradicionales sobre el suelo de

---

<sup>22</sup> *Pennsylvania Coal*, 481.

<sup>23</sup> E.g., ver *Penn Central Transportation Company v. New York City* 438 U.S. 104 (1978), *Loretto v. Telprompter Manhattan CATV Corp* 458 U.S. 419 (1982). En Chile, estos requisitos han sido analizados por Rodrigo Delaveau Swett (2006).

<sup>24</sup> BVerfG 58, 300; BVerfG 100, 226.

<sup>25</sup> Por ejemplo, Canadá, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Brasil, Argentina, Nicaragua y Colombia.

<sup>26</sup> Al menos las constituciones de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua han sido clasificadas como un género especial endémico a la región bajo el rótulo de 'constituciones bolivarianas' (e.g., Couso 2017, 353-354).

los pueblos indígenas de Canadá, Australia y Nueva Zelanda (ver Erueti 2016; McNeil 2017). Esta experiencia revela dos cuestiones importantes. Primero, que la reparación de los pueblos indígenas no depende de que exista una protección constitucional especial de la propiedad indígena ni tampoco lleva necesariamente a ella: de los tres países mencionados, solo Canadá tiene una norma constitucional especial al efecto<sup>27</sup> (McNeil 2017, 430). Segundo, este proceso no puede evitar hacerse cargo de los derechos privados comprometidos. En la negociación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, los tres países expresaron su preocupación por el impacto que pudieran tener las medidas de reparación. Por ejemplo, Nueva Zelanda hizo notar que dichas medidas no podían desconocer el hecho de que esas tierras estaban ahora legítimamente sometidas a la ocupación y dominio de otros individuos, así como que también existían demandas indígenas contrapuestas entre sí (Erueti 2016, 107-108).

## 6. Conclusiones

Pareciera que un futuro debate sobre la protección constitucional de la propiedad no debería alterar sustantivamente el corazón del régimen vigente. Por un lado, la historia constitucional chilena y el derecho comparado revelan que, al menos en materia de propiedad, existe un cierto núcleo común y bastante universal que atraviesa diferentes constituciones y reformas constitucionales. Este incluye una protección general contra la intervención estatal, un régimen de expropiación con derecho a indemnización y una autorización genérica al legislador para regular la propiedad por razones de interés público.

Adicionalmente, existe un grupo de normas bastante específicas a la tradición constitucional chilena y cuya fuerte raigambre histórica parece excluir cambios relevantes. Estas incluyen especialmente la titularidad del Estado sobre las riquezas minerales (Vergara Blanco 2010, 101). En esta materia, únicamente la exigencia de que la ley que determine qué sustancias son concebibles sea de *quorum* reforzado, escapa a la tradición constitucional y podría ser capaz de generar alguna discusión. Si bien la relevancia simbólica que ha tomado el litio en los últimos años

---

<sup>27</sup> s. 35(1) del Acta Constitucional de 1982.

puede hacer aparecer este tema en el horizonte de la discusión, no parece haber buenas razones para que los problemas asociados a su asignación sean tratados por una eventual asamblea constituyente. A su vez, el derecho constitucional comparado da cuenta de que buena parte de las normas de la Constitución de 1980 que no responden claramente a la tradición histórica son parte de las tendencias dominantes del constitucionalismo moderno. Estas incluyen una concepción amplia de las titularidades protegidas, capaz de abarcar distintas formas de permisos y autorizaciones, así como la garantía de que la compensación por expropiación sea una indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado.

Por lo tanto, es de esperarse que los aspectos más complejos de la discusión constitucional se concentren, primeramente, en temas de fuerte contenido simbólico que son ajenos a la tradición constitucional chilena y respecto de los cuales el derecho constitucional comparado no ofrece una guía suficientemente conclusiva, especialmente la creación de algún reconocimiento de la propiedad indígena y la consagración de las aguas como bienes nacionales de uso público. Considerando que se trata de cuestiones con una importante carga ideológica y que el Acuerdo Constitucional contempla una regla de aprobación de dos tercios (Punto 6 del Acuerdo Constitucional), el resultado final de ambos temas probablemente dependerá, en buena medida, de los acuerdos que puedan alcanzar los diferentes actores políticos en base a concesiones en otras materias. Finalmente, es también posible anticipar una discusión relevante en algunos temas de naturaleza más técnica que no están lo suficientemente resueltos en la práctica constitucional chilena, en particular, en lo referente al tratamiento de las regulaciones legales con efectos expropiatorios. En este ámbito, es probable que el derecho comparado y la discusión académica que ha tenido lugar durante las últimas décadas en Chile, tengan un mayor peso relativo que las transacciones políticas.

## Bibliografía

- Aldunate Lizana, E. 2006. Limitación y expropiación: Scilla y Caribdis de la dogmática constitucional de la propiedad. *Revista Chilena de Derecho* 33, 285-303.
- Allen, T. 2012. The Right to Property (504-517). En Ginsburg, T. y Dixon, R. (eds.), *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham, Northampton: Elgar.

- Atria, F. y Salgado, C. 2015. *La propiedad, el dominio público y el régimen de aprovechamiento de aguas en Chile*. Santiago: Thompson Reuters.
- Banner, S. 2002. Transitions between Property Regimes. The Evolution of Property Rights. *Journal of Legal Studies* 31, 359-372.
- Barros Bourie, E. 2020. Una constitución que nos comprometa. *El Mercurio*, 26 de enero 2020.
- Bhandar, B. 2016. Critical Legal Studies and the Politics of Property Law (60-76). En Bright, S. y Blandy, S. (eds.), *Researching Property Law*. London, New York: Palgrave.
- Blackstone, W. 1788. *Commentaries on the Laws of England*. Dublin: Printed for W. Gilbert.
- Celume Byrne, T. 2013. *Régimen público de las aguas*. Santiago: Thompson Reuters.
- Chang, Y. y Smith, H. 2012. An Economic Analysis of Civil versus Common Law Property. *Notre Dame Law Review* 88, 1-55.
- Chang, Y. y Smith, H. 2016. Structure and Style in Comparative Property Law (131-160). En Eisenberg, T. y Ramello, G.B. (eds.), *Comparative Law and Economics*. Cheltenham, Northampton: Elgar.
- Claes, M. 2012. Constitutional Law (223-236). En Smits, J.M. (ed.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*. Cheltenham, Northampton: Elgar.
- Cordero Quinzacara, E. 2006. La dogmática constitucional de la propiedad en el derecho chileno. *Revista de Derecho* 19, 125-148.
- Couso, J. 2017. The 'Economic Constitutions' of Latin America (343-359). En Dixon, R. y Ginsburg, T. (eds.), *Comparative Constitutional Law in Latin America*. Cheltenham, Northampton: Elgar.
- Delaveau Swett, R. 2006. La regulación expropiatoria en la experiencia norteamericana. *Revista Chilena de Derecho* 33, 411-438.
- Erueti, A. 2016. Reparations for Indigenous People in Canada, New Zealand and Australia (101-110). En Lennox, C. y Short, D. (eds.), *Handbook of Indigenous Peoples' Rights*. London: Routledge.
- Ewing, K. 2012. Economic Rights (1036-1054). En Rosenfeld, M. y Sajó, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fernandois, A. 2006. *Derecho Constitucional Económico. Regulación, tributos y propiedad*. Santiago: Ediciones UC.
- Fitzpatrick, P. 1992. *The Mythology of Modern Law*. London, New York: Routledge.
- Frankenberg, G. 2012. Comparative Constitutional Law (171-190). En Bussani, M. y Mattei, U. (eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Law*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Gaier, R. 2017. Einleitung zum Sachenrecht (3-10). En Säcker, F.J., Rixecker, R., Oetker, H. y Limperg, B., *Münchener Kommentar Zum BGB*. München: H. Beck.
- Glenn, H. 2014. *Legal Traditions of the World*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Glenn, H. 2019. Comparative Legal Families and Comparative Legal Traditions. *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Gordley, J. 2006. *Foundations of Private Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Graziadei, M. 2019. Comparative Law, Transplants, and Receptions (442-473). En Reimann, M. y Zimmermann, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Guiloff Tituin, M. 2019. En defensa del casuismo: reflexiones acerca del control de constitucionalidad de las limitaciones a la propiedad privada. *Estudios Constitucionales* 17(2), 265-300.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162, 1243-1248.
- Heller, M. 1998. The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. *Harvard Law Review* 111, 621-688.
- Heller, M. 1999. The Boundaries of Private Property. *Yale Law Journal* 108, 1163-1223.
- Kahn-Freund, O. 1974. On Uses and Misuses of Comparative Law. *Modern Law Review* 37, 1-27.
- Kleinheisterkamp, J. 2019. Development of Comparative Law in Latin America (252-288). En Reimann, M. y Zimmermann, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Lenzerini, F. 2017. The Land Rights of Indigenous Peoples under International Law (393-411). En Graziadei, M. y Smith, L. (eds.), *Comparative Property Law: Global Perspectives, Research Handbooks in Comparative Law*. Cheltenham, Northampton: Elgar.
- Lira Ovalle, S. 2009. *Curso de Derecho de Minería*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Marx, K. y Engels, F. 1992 [1848]. *The Communist Manifesto*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- McFarlane, B. 2008. *The Structure of Property Law*. Oxford: Hart.
- McNeil, K. 2017. Indigenous Territorial Rights in the Common Law (412-434). En Graziadei, M. y Smith, L. (eds.), *Comparative Property Law: Global Perspectives*. Cheltenham, Northampton: Elgar.
- Meza Suárez, C. 2014. Aplicación de la patente por no uso de las aguas en Chile. *Actas de Derecho de Aguas* 4, 49-64.
- North, D. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York, London: WWNorton.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Osiatynsky, W. 2003. Paradoxes of Constitutional Borrowing. *International Journal of Constitutional Law* 1, 244-268.
- Ossa Bulnes, J. 2007. *Tratado de Derecho de Minería*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Overton, M. 1996. *Agricultural Revolution in England: The Transformation of the Agrarian Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peñailillo Arévalo, D. 1995. *La expropiación ante el derecho civil*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Perju, V. 2012. Constitutional Transplants, Borrowing and Migrations. En Rosenfeld, M. y Sajó, A. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Polanyi, K. 2001. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Proudhon, P. 1996 [1840]. *What Is Property?: An Inquiry into the Principle of Right and of Government*. New York: Dover.

- Quack, F. 1997. Sachenrecht. En Quack, F., *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Vol. 6. München: Beck.
- Ruiz-Tagle Vial, P. 2017. Apuntes sobre la función social de la propiedad y la Reforma Agraria en Chile. *Revista Anales (séptima serie)* 12, 97-112.
- Schorr, D. 2017. Water Rights (280-289). En Graziadei, M. y Smith, L. (eds.), *Comparative Property Law: Global Perspectives*. Cheltenham, Northampton: Elgar.
- Seiler, H. 2007. Einleitung zum Sachenrecht. En Bund, E., Gursky, K., Kutter, H. y Seiler, H., *J. von Staudingers Kommentar Zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen*. Berlin: Sellier & de Gruyter.
- Sherwood, D. y Huang, H. 2018. Pelea entre productores de litio devela incertidumbre sobre el agua en vital salar chileno. Reuter Graph. Disponible en <https://fnngfx.thomsonreuters.com/gfx/rngs/CHILE-LITHIUM/010080VB1NF/index.html> [20 de marzo 2020].
- Sierra, L. 2020. El desafío constitucional: algunas consideraciones. *Puntos de Referencia* 525. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2019/el-desafio-constitucional-algunas-consideraciones> [7 de febrero 2020].
- Smith, H. 2017. Economics of Property Law (148-172). En Parisi, F. (ed.), *The Oxford Handbook of Law and Economics*. Vol. 2: *Private Law and Commercial Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Tapia, M. 2005. *Código Civil: 1855-2005: evolución y perspectivas*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Thompson, E. 1975. *Whigs and Hunters: The Origin of the Black Acts*. London: Allen Lan.
- Tushnet, M. 2019. Comparative Constitutional Law (1193-1221). En Reimann, M. y Zimmermann, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- van der Walt, A. y Walsh, R. 2017. Comparative Constitutional Property Law (193-215). En Graziadei, M. y Smith, L. (eds.), *Comparative Property Law: Global Perspectives*. Cheltenham, Northampton: Elgar.
- van Erp, S. 2019. Comparative Property Law (1032-1057). En Reimann, M. y Zimmermann, R. (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Vergara Blanco, A. 2006. El problema de la naturaleza jurídica de la riqueza mineral. *Revista Chilena de Derecho* 33, 215-244.
- Vergara Blanco, A. 2010. *Instituciones de Derecho Minero*. Santiago: Abelardo Perrot, Legal Publishing.
- Waldron, J. 1988. *The Right to Private Property*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Watson, A. 1993. *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*. University of Georgia Press.
- Watson, A. 2001. *Society and Legal Change*. Philadelphia: Temple University Press.
- Wilhelm, J. 2016. *Sachenrecht*. Berlin, Boston: De Gruyter.
- Zúñiga Urbina, F. 2010. La Constitución conservadora de 1833 y la visión crítica de Juan Bautista Alberdi. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 23, 307-327. *EP*

Artículo

## **Impuestos a la renta de personas en Chile: simulaciones siguiendo esquemas de otros países OCDE**

**Adolfo Fuentes y Rodrigo Vergara**

**Centro de Estudios Públicos, Chile**

**RESUMEN:** Es posible que Chile tenga que elevar a mediano plazo su carga tributaria para hacer frente a las mayores demandas sociales. La carga tributaria de Chile es alrededor de 3 puntos porcentuales del PIB inferior a la que tenían en promedio los países de la OCDE cuando alcanzaron nuestro PIB per cápita. El objetivo de este documento es explorar qué implica, en términos de recaudación y distribución del ingreso, el transitar hacia una estructura de impuesto al ingreso personal más parecida a la que tienen Australia, Nueva Zelanda, España y Noruega. Se concluye, en primer lugar, que de aplicarse la estructura tributaria de estos países a Chile, considerando el tipo de cambio nominal bilateral para los distintos tramos de ingreso, la mayor recaudación fluctuaría entre 1,5% del PIB para la estructura de Australia hasta 4,7% del PIB en el caso de España. Si se ajustan las tablas de ingreso a tipo de cambio corregido por PPC, el rango va entre 3% del PIB para la estructura de Australia hasta 5,2% del PIB para la de Noruega. En segundo lugar, se concluye que la gran diferencia con Chile no son las tasas marginales máximas, sino que el tramo exento es relativamente elevado y, más importante, que las tasas marginales suben muy len-

---

ADOLFO FUENTES es Magíster en Economía, Universidad de Chile. Estudiante del programa de M.Res en Economía, University College London (UCL). Dirección: 30 Gordon Street, Kings Cross, Londres, Reino Unido. CP WC1H 0AN. Email: [adolfo.fuentes.20@ucl.ac.uk](mailto:adolfo.fuentes.20@ucl.ac.uk).

RODRIGO VERGARA es PhD en Economía, Universidad de Harvard. Investigador senior del Centro de Estudios Públicos, Chile, e investigador asociado del Centro Mossavar-Rahmani de la Escuela de Gobierno (Kennedy), Universidad de Harvard. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago, Chile, CP 7500011. Email: [rvergara@cepchile.cl](mailto:rvergara@cepchile.cl).

tamente con el ingreso. Ello se traduce en que las tasas medias de impuesto en Chile son, en general, menores que en dichos países. Tercero, que con estas nuevas estructuras de impuesto, el mejoramiento en la distribución del ingreso es marginal. Sin embargo, si estos recursos extras se usan para aumentar las transferencias, se podría lograr una mejora más relevante.

PALABRAS CLAVE: impuestos, ingreso personal, OCDE, transferencias, tasas de impuesto al ingreso personal

RECIBIDO: junio 2020 / ACEPTADO: noviembre 2020

### **Personal Income Tax in Chile: Simulations with Other Countries' Structure**

ABSTRACT: It is likely that in the medium-term Chile will have to increase tax revenues as share of GDP to meet increasing demand for social services. Chile's tax revenue is 3 percentage points of GDP lower than the average of OECD countries when these countries had a per capita income similar to the one of today's Chile. The purpose of this article is to investigate what implies in terms of tax revenues and income distribution if Chile moves towards a personal income tax structure similar to the one that today have Australia, New Zealand, Spain and Norway. We conclude: firstly, if we use the nominal exchange rate for the different income brackets, there would be an increase in the personal income tax revenue of between 1.5% of GDP for the Australian tax structure and 4.7% of GDP for the case of Spain. If we adjust the income brackets by purchasing power parity the range goes from 3% of GDP for the structure of Australia to 5.2% of GDP for the case of Norway. Secondly, this gap is explained not by the marginal income tax rate, but by the fact the exempt bracket is relatively high in Chile and, most importantly, tax rates increase too gradually in Chile as compared to these other four countries, hence making average tax rates in general lower. Thirdly, with this new tax structures income distribution improves only marginally. However, if these extra resources are used to make social transfers a significant improvement in income distribution can be achieved.

KEYWORDS: taxes, personal income, OECD, income transfers, personal income tax rates

RECEIVED: June 2020 / ACCEPTED: November 2020

## Introducción

Chile posee al menos dos particularidades en su estructura tributaria que lo destacan del resto de los países de la OCDE (Fuentes y Vergara 2020). En primer lugar, y como muestra el Gráfico 1, si comparamos a Chile con los países de la OCDE cuando tenían nuestro ingreso per cápita de 2018, veremos que Chile recauda 4,7 puntos del PIB por concepto de impuestos a las empresas, mientras que la mediana y promedio de los países OCDE es de 2,6 y 2,7 puntos del PIB, respectivamente. Aunque estas mediciones no están exentas de problemas de medición,<sup>1</sup> esto sugiere que la carga tributaria de las empresas en Chile es relativamente elevada. Más aún, en las últimas dos décadas, mientras la tasa de impuesto corporativo en Chile ha subido, en los otros países, en promedio, ha bajado. Como se puede observar en el Gráfico 2, la mediana de la tasa de impuesto corporativo<sup>2</sup> en la OCDE en 2000 era 32,5%, mientras que en 2018 había bajado a 23%. En Chile, en tanto, en igual período subió de 15% a 27%.

Por otro lado, la recaudación por concepto de impuestos a la renta de las personas es particularmente baja.<sup>3</sup> Como muestra el Gráfico 3,

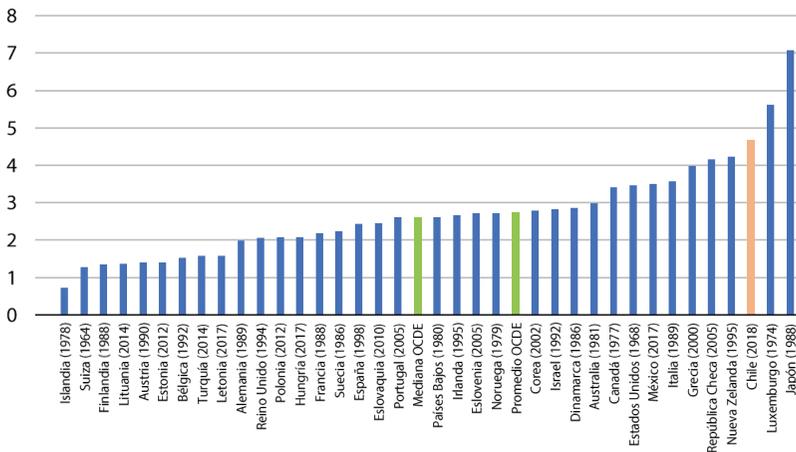
---

<sup>1</sup> La OCDE define la recaudación por impuestos corporativos como aquella tributación que es carga a sociedades o instituciones, indiferentemente de la situación personal de los dueños. Esto se debe a que los países tienen distintas formas de relacionar la tributación personal y aquella de sociedades, y realizar un ejercicio para separarlas no es evidente. En este sentido, es importante tener en consideración que los datos expresados no son influenciados por los créditos tributarios que se pueden obtener de la tributación de las empresas por parte de sus dueños (como ocurre con el caso de Chile con el impuesto de primera categoría y el global complementario). En este sentido, las series presentadas aquí son comparables entre países. Sin embargo, hay un aspecto en el cual dicha comparación sufre de problemas. Esto es en cuanto hay países en que el sistema tributario permite que, generalmente en empresas pequeñas y de pocos dueños, las utilidades se atribuyan directamente a los dueños que así pagan el impuesto personal. En los datos de la OCDE, por lo dicho previamente, esto es parte de las estadísticas del impuesto al ingreso personal. Ello hace aumentar la recaudación medida por este impuesto en desmedro de la recaudación medida por el impuesto corporativo. Esto podría explicar parte de la diferencia entre Chile y la media de los países OCDE en cuanto a la carga de ambos tipos de impuestos. Desgraciadamente, no tenemos la información desagregada como para hacer la comparación correcta.

<sup>2</sup> Con esta tasa nos referimos a la tasa combinada que incluye las tasas locales.

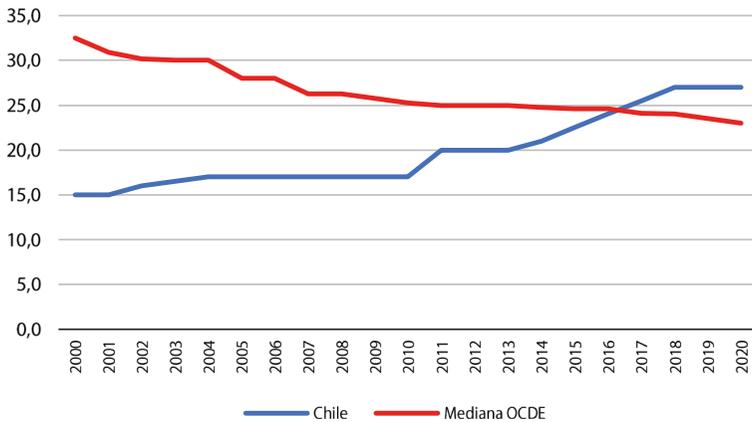
<sup>3</sup> Al igual que en el caso de las empresas, este impuesto mide la recaudación por concepto de impuestos cargados a las personas, considerando sus beneficios tributarios asociados de participaciones en sociedades. Por lo mismo señalado antes, no es necesariamente comparable entre todos los países, debido a la existencia de empresas individuales o de pocos socios que tributan directamente a nivel del ingreso personal, por lo que en las estadísticas son consideradas carga de personas, no de empresas.

**Gráfico 1. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR IMPUESTOS CARGADOS A LAS EMPRESAS**



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

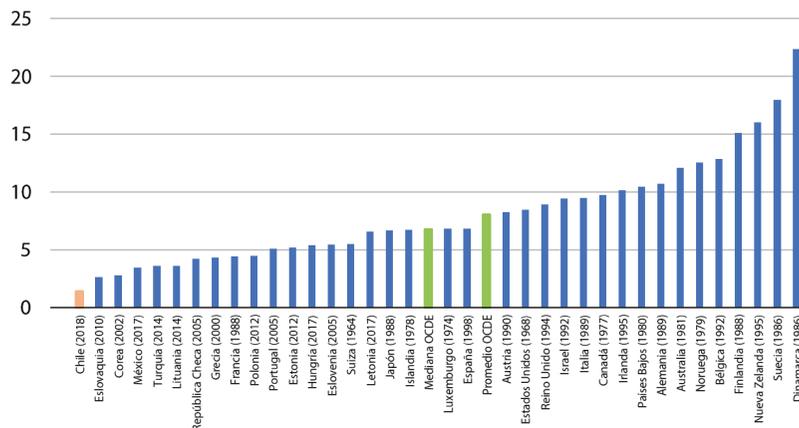
**Gráfico 2. EVOLUCIÓN TASA DE IMPUESTO CORPORATIVO (EN PORCENTAJE) EN CHILE Y EN LA OCDE**



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

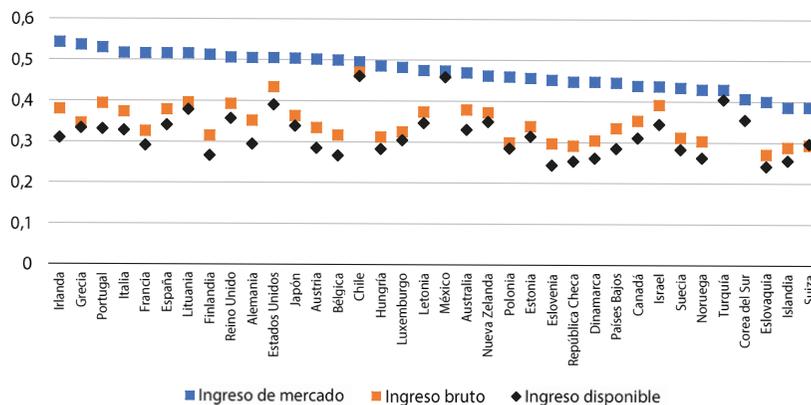
Chile recauda 1,4 puntos del PIB por este concepto, mientras que la mediana y el promedio de los países OCDE asciende a 6,8 y 8,1 puntos del PIB, respectivamente. En materia de impuesto a bienes y servicios, Chile recauda una cifra similar a la de los países de la OCDE cuando tenían un PIB per cápita similar al nuestro en la actualidad (Fuentes y Vergara 2020).

**Gráfico 3. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR IMPUESTOS CARGADOS A LA RENTA DE LAS PERSONAS**



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

**Gráfico 4. DISTINTOS COEFICIENTES DE GINI PARA LOS PAÍSES DE LA OCDE**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE (extraídos directamente, sin ser trabajados ni procesados).

Adicionalmente, es conocido que cuando se consideran los ingresos de mercado<sup>4</sup> de las personas, Chile no es particularmente desigual. En

<sup>4</sup> En inglés *market income*. Los ingresos de mercado corresponden a estimaciones de los ingresos que reciben los trabajadores, siguiendo una metodología común de la OCDE, a modo de que sean comparables entre los distintos países. Estos ingresos comprenden los ingresos brutos del empleo asalariado y del empleo cuenta propia. Adicionalmente se consideran los ingresos del capital, las pensiones recibidas del sistema de AFP, y el neto de las transferencias recibidas y pagadas desde/a otros hogares y organizaciones sin fines de lucro.

efecto, como se aprecia en el Gráfico 4, está cerca de la mediana de los países de la OCDE. No obstante, cuando se consideran los ingresos brutos<sup>5</sup> y los ingresos disponibles,<sup>6</sup> la situación cambia, en cuanto en dichos países mejora sustantivamente dicha distribución, mientras que en Chile no. En otras palabras, nuestro sistema tributario y de transferencias no hacen la gran diferencia que sí hacen en otras latitudes. Es importante destacar, como se aprecia en el mismo Gráfico 4, que la mayor diferencia en dichos países en términos de desigualdad la hacen las transferencias más que los impuestos, esto es, la distancia entre los ingresos de mercado y los ingresos brutos.

Por otra parte, es posible que Chile tenga que elevar a mediano plazo su carga tributaria para hacer frente a las mayores demandas sociales. Hoy nuestra carga es alrededor de 3 puntos porcentuales del PIB inferior a la que tenían en promedio los países de la OCDE cuando alcanzaron nuestro PIB per cápita (Fuentes y Vergara 2020). Ello mismo hace que dicha cifra se pueda usar como referencia. Ahora bien, si se decide aumentar la carga tributaria general, por una parte, y, por otra, la carga del impuesto al ingreso de las personas es baja, lo natural sería revisar nuestro sistema de impuesto al ingreso personal y compararlo con el que tienen otros países. Así, por ejemplo, si se recaudara lo mismo que la mediana de la OCDE con este impuesto, se obtendrían 5,4 puntos del PIB adicionales, o bien, cerca de US\$16 mil millones.<sup>7</sup> Una fracción de ello sería suficiente para llevar a cabo la agenda social y a su vez recortar la carga tributaria de las empresas, que es demasiado elevada en términos comparados y nos hace menos competitivos para la inversión (e.g. Vartia 2008; Djankov et al. 2010).

---

<sup>5</sup> En inglés *gross income*. Los ingresos brutos corresponden al ingreso de mercado más las transferencias recibidas desde los esquemas de seguridad social y menos los pagos generados a estos sistemas asociados al empleo. En el caso de Chile, las transferencias recibidas consideran, entre otros, el pago del seguro de cesantía, el pago de pensiones en el sistema antiguo, y los aportes del INP, la PBS, el APS, las asignaciones familiares y bonos. Por su parte, los pagos consideran, entre otros, los pagos de cotizaciones a las AFP y los pagos del seguro de salud a Fonasa o Isapre.

<sup>6</sup> En inglés *disposable income*. El ingreso disponible corresponde al ingreso bruto menos los pagos de impuestos a la renta y la riqueza, que en el caso de Chile corresponden a una estimación del pago del Impuesto Global Complementario y/o Segunda Categoría.

<sup>7</sup> Considerando el PIB a precios corrientes de Chile, en 2018, de US\$298 mil millones. Fuente: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD> [20 de julio 2020].

El objetivo de este artículo es explorar qué implica, en términos de recaudación y distribución del ingreso, el transitar hacia una estructura de impuesto al ingreso personal más parecida a la que tienen algunos países de la OCDE. Para ello tomamos cuatro países como referencia: Australia, Nueva Zelanda, España y Noruega. Los dos primeros son países exportadores de materias primas y muchos han planteado la idea de seguir sus caminos de desarrollo (ver, por ejemplo, Briones 2020). Tomamos a España por nuestra ascendencia cultural y porque es un país que en general ha tomado una senda socialdemócrata. Noruega, por su parte, es un país nórdico, caracterizado por una alta participación del Estado, masivos programas sociales, pero además dependiente de un recurso natural (el petróleo).

El ejercicio que hacemos es el siguiente: cuánto adicional se recaudaría en Chile si se tuviera una estructura de impuesto al ingreso de las personas similar al de estos países. Analizamos también cuánto cambiaría la distribución del ingreso (medida por el coeficiente Gini) con este cambio tributario y, luego, cuánto más podría mejorar dicha distribución si los recursos generados fueran en algún porcentaje a mayores transferencias.

Para asegurarnos de que se están haciendo las comparaciones correctas, lo primero que se debe hacer es, a partir de nuestra fuente primaria de información sobre los ingresos de la población (la encuesta Casen del año 2017),<sup>8</sup> intentar replicar, a partir del sistema tributario chileno, su recaudación. Una vez que tenemos una buena caracterización de los ingresos tributarios de las personas en Chile y que los agregados de recaudación coinciden con los efectivos reportados por el Servicio de Impuestos Internos (SII), se aplican las estructuras tributarias de esos cuatro países a Chile. El ejercicio no es simple, porque las estructuras tributarias de los países no lo son. Cada país cuenta con distintas exenciones y casos particulares, los que implican reducciones de la renta imponible o créditos tributarios, o consideran distintas tasas según la localidad, entre otros. Aunque estimamos que logramos capturar algunas de esas complejidades, de seguro no las captamos todas. En particular, el ejercicio

---

<sup>8</sup> La encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Casen) es una encuesta con representatividad nacional y regional a nivel de hogares encargada cada dos o tres años por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF) a distintas organizaciones académicas nacionales desde 1990. Su objetivo principal es generar una medición de la pobreza de ingresos y, desde 2015, de la pobreza multidimensional. Es la principal encuesta utilizada en Chile para medir distribución del ingreso.

busca capturar la estructura del impuesto al ingreso (definido como sus tasas y tramos), pero no sus distintas excepciones. En efecto, se toma el sistema chileno y se le aplican los tramos, tasas, créditos y deducibles de otros países. Por la complejidad de las legislaciones tributarias, este ejercicio tiene que ser considerado como una aproximación a la realidad. Lo importante es que las magnitudes que encontramos no son menores y ello confirma que hay diferencias importantes, más allá del número exacto de dicha diferencia.

Nuestros principales resultados son los siguientes. Primero, de aplicarse la estructura tributaria de estos países a Chile y considerando el tipo de cambio nominal bilateral para los distintos tramos de ingreso (es decir, los ingresos en su moneda multiplicado por el tipo de cambio peso/moneda del país), la mayor recaudación fluctuaría entre 1,5% del PIB para la estructura de Australia hasta 4,7% del PIB en el caso de España (3,6% y 4,4% del PIB para Nueva Zelanda y Noruega, respectivamente). Si se ajustan las tablas de ingreso al tipo de cambio corregido por PPC,<sup>9</sup> el rango va entre 3% del PIB para la estructura de Australia hasta 5,2% del PIB para la de Noruega (4,3% y 4,9% del PIB para Nueva Zelanda y España, respectivamente). Segundo, la gran diferencia no son las tasas marginales máximas, que no son muy diferentes a la chilena, sino toda la estructura de tasas y, en particular, su pendiente. Así, en estos países se empieza a pagar impuesto a la renta con ingresos relativamente bajos y las tasas de impuesto suben mucho más rápido que en Chile. Por ejemplo, si consideramos las escalas a tipo de cambio nominal, una persona que en Chile tenía un ingreso imponible de 2 millones de pesos al mes pagaba una tasa media de 3,9% (en 2017). Sin embargo, con ese mismo ingreso, si se usara la escala de impuestos de esos países, pagaría entre 13,2% y 18,9%.<sup>10</sup> Tercero, con estas nuevas estructuras de impuesto, y asumiendo que el gasto de la recaudación extra se gasta en ítems que no afectan la distribución del ingreso, el coeficiente de Gini de los ingresos monetarios bajaría desde el 0,49 actual a un rango entre 0,46 y 0,48, dependiendo de qué país se tome como estructura y si es en términos nominales o a PPC. Esto es, no hay un cambio muy significativo en la distribución del ingreso. Sin embargo, si esos recursos se usan en transfe-

<sup>9</sup> Paridad de poder de compra. En inglés *Pushasing Parity Power* (PPP).

<sup>10</sup> Si los tramos de impuestos se ajustaran a PPC, entonces el rango sería entre 19,4% y 22,6%. Los cálculos se hacen para 2017, dado que ese es el año de la última Casen.

rencias focalizadas, la baja en el Gini sería mayor.<sup>11</sup> Se hacen ejercicios suponiendo que las transferencias aumentan en distintos porcentajes de la recaudación, y ello produce mejoras más significativas en el coeficiente Gini. En otras palabras, la mejora en la recaudación, tal como se mencionó previamente para la gran mayoría de los países, se produce más por las transferencias que se pueden financiar con los recursos adicionales que por los mayores impuestos propiamente tales.

Este artículo se organiza de la siguiente forma. En la sección 1 se explicita la metodología a usar y las fuentes de datos. Asimismo, se hace el ejercicio de calcular la recaudación del impuesto a la renta personal en Chile con la estructura que tiene este impuesto y la distribución que obtenemos de la Casen. Ello, para cerciorarnos de que los ejercicios a continuación se hacen a partir de una base sólida. La sección 2 calcula la recaudación adicional que se obtendría en Chile con las estructuras de impuesto a la renta de Australia, España, Noruega y Nueva Zelanda. Se hacen dos ejercicios por país. En el primero se aplica la estructura tributaria de esos países a Chile, considerando el tipo de cambio nominal. Esto es, se toman los distintos tramos del impuesto y los límites se llevan a pesos chilenos a través del tipo de cambio nominal. En el segundo, los ingresos se ajustan por PPC. Como para estos casos en Chile una unidad de la moneda extranjera compra más que en los distintos países utilizados, resultará que los tramos considerados por el tipo de cambio ajustado por PPC serán menores a los considerados por el tipo de cambio nominal (y, luego, la recaudación será mayor). Finalmente, la sección 3 presenta las conclusiones.

## **I. Metodología y escenario base**

Para este ejercicio utilizaremos la encuesta Casen del último año disponible, esto es 2017. Esta encuesta contiene datos socioeconómicos de 70.948 hogares chilenos, los cuales cuentan con representación nacional y regional. Dentro de los ingresos de las personas, se detallan los ingresos autónomos y subsidios monetarios que reciben, de forma que podemos llevar a cabo nuestras simulaciones.

---

<sup>11</sup> Recordemos que en Chile los conceptos de ingreso más utilizados para medir la distribución del ingreso son el 'ingreso autónomo' (ingresos propios menos impuestos al ingreso personal) e 'ingreso monetario' (ingreso autónomo más transferencias). Mayor detalle se encuentra más adelante.

Antes de comenzar a detallar la metodología, es importante mencionar algunos aspectos que limitan nuestros resultados. En primer lugar, se debe tener claridad de que los datos Casen son autorreportados, vale decir, las personas pueden no ser precisas con respecto a sus ingresos y transferencias. Además, existe una subestimación de ingresos para el 1% de mayores ingresos, lo que distorsiona en una medida relevante cálculos de distribución de ingreso (López, Figueroa y Gutiérrez 2013; Larrañaga y Rodríguez 2014; Fairfield y Jorrat 2014; López, Figueroa y Gutiérrez 2016). En segundo lugar, este ejercicio utiliza varios supuestos, de forma que sus resultados son sensibles a ellos.<sup>12</sup> Si bien creemos que nuestros supuestos son razonables, este ejercicio pretende proveer de órdenes de magnitud y no de resultados exactos. Por último, dado que estamos utilizando una encuesta cuyos datos se levantaron a fines de 2017 e inicios de 2018, es evidente que sus datos no reflejan la situación socioeconómica actual de los hogares chilenos, la cual puede haber cambiado después de los grandes hitos que hemos vivido en el último tiempo, como el estallido social o la crisis sanitaria provocada por el Covid-19.

En cuanto a la metodología, un primer desafío corresponde al período temporal al que asignaremos los ingresos de las personas. La encuesta Casen reporta que los hogares fueron entrevistados entre noviembre de 2017 y febrero de 2018.<sup>13</sup> La distribución de los hogares entre estos meses es la que indica la Tabla 1 a continuación:

**Tabla 1.** DISTRIBUCIÓN DE ENCUESTAS A HOGARES SEGÚN MES DE LA ENCUESTA

Mes	Cantidad de hogares	Porcentaje del total (%)
nov-17	9.406	13,3
dic-17	26.394	37,2
ene-18	32.337	45,6
feb-18	2.811	4,0
Total	70.948	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

Dado que el 96% de la muestra está considerada entre noviembre de 2017 y enero de 2018, asumiremos para todos los efectos de este

<sup>12</sup> Los supuestos serán explicitados en la medida en que son utilizados.

<sup>13</sup> Esto está documentado en la base de datos de la encuesta en el ítem llamado *fecha\_mes*.

ejercicio que los ingresos declarados corresponden al mes de diciembre de 2017, y que estos son representativos del resto del año 2017. Este supuesto simplifica significativamente el análisis a realizar, ya que al momento de calcular los impuestos mensuales solo consideraremos la tabla de un mes y no las cuatro tablas posibles. En todo caso, utilizar la tabla correspondiente a cada mes no cambia mayormente nuestros cálculos ya que, con inflaciones bajas, las tablas mensuales varían poco de mes a mes. Adicionalmente, asumir que los ingresos de un período son representativos del resto del año es un supuesto bastante común en la literatura que estudia desigualdad de ingresos y, en especial, en los cálculos del coeficiente de Gini (Contreras 1999; Larrañaga y Herrera 2008; Rau 2011; Beyer 2011, entre otros).

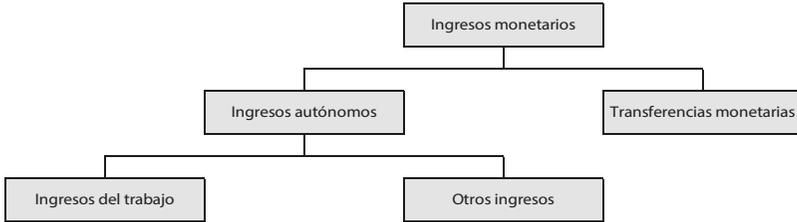
Definida la temporalidad de los ingresos, el desafío siguiente corresponde a que el sistema tributario chileno cuenta con impuestos que las personas pagan mensualmente y que grava los ingresos del trabajo (el impuesto de segunda categoría, ISC) e impuestos que se pagan anualmente y gravan las rentas del trabajo y las rentas del capital (el impuesto global complementario, IGC). Dada la naturaleza del IGC, el pago de ISC actúa como crédito, de forma que para poder determinar el pago total de impuestos se hace necesario calcular primero el ISC y, posteriormente, el IGC.

Para ello, clasificaremos los ingresos de las personas siguiendo la clasificación Casen que está reflejada en el Gráfico 5.

Los ingresos monetarios de las personas corresponden a la suma de los ingresos autónomos —aquellos que generan por sí mismos— y de las transferencias monetarias —aquellos ingresos que les son transferidos desde el Estado. Los ingresos autónomos se pueden dividir a su vez en dos grupos: los ingresos del trabajo —aquellos que se generan por trabajar de forma dependiente o independiente— y otros ingresos que son aquellos ingresos autónomos que no provienen del trabajo como ganancias de capital, arriendos, dividendos de acciones, entre otros.

Para calcular el ISC debemos considerar que las rentas del trabajo declaradas en la encuesta Casen son montos líquidos. Por lo tanto, para obtener los ingresos imposables debemos clasificar a los distintos trabajadores en grupos según sus condiciones laborales, de forma de entender los ajustes que debemos hacer sobre sus ingresos líquidos para estimar sus ingresos imposables.

Gráfico 5. DISTINTOS TIPOS DE INGRESOS CONSIDERADOS



Fuente: Elaboración propia.

Las categorías que utilizaremos para dividir a los trabajadores serán las siguientes:

- Si entrega boleta por su trabajo en su ocupación principal.
- Si realiza la cotización obligatoria como trabajador dependiente en su ocupación principal.
- Si tiene contrato de trabajo en su ocupación principal.

En primer lugar, dividiremos a los trabajadores entre aquellos que entregan boleta y aquellos que no lo hacen. Si el trabajador entrega boleta diremos que pertenece al grupo 1 y su base tributable corresponde a:

$$Base\ tributable_1 = \frac{Monto\ líquido_1}{0,9}$$

La retención del 10%<sup>14</sup> es considerada recaudación del ISC por parte del SII, por lo que también lo consideraremos de esa forma para poder respaldar nuestros resultados con las cifras entregadas por este servicio.

A continuación, a aquellos trabajadores que no entreguen boleta, los dividiremos en dos grupos: los que realizan la cotización obligatoria de trabajadores dependientes y aquellos que no lo hacen. Dentro de la cotización de trabajadores dependientes se incluye no solo a aquellos que cotizan en el sistema de AFP, sino también a aquellos que cotizan

<sup>14</sup> Esta retención subió a 10,75% en 2020. Como nuestros cálculos son para 2017, este cambio no nos afecta. La serie se puede consultar en [http://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/serie\\_de\\_ingresos\\_tributarios.html](http://www.sii.cl/sobre_el_sii/serie_de_ingresos_tributarios.html).

en los sistemas antiguos y en los sistemas de las Fuerzas Armadas y de Orden.<sup>15</sup> Dado que los trabajadores dependientes (que asignaremos al grupo 2) deben pagar ISC si corresponde, su ingreso líquido es:

$$\text{Monto líquido}_2 = \text{Base tributable}_2 (1 - \text{tasa}) + \text{Descuento tramo}$$

Donde *tasa* corresponde a la tasa de ISC que deben pagar por sus ingresos y *Descuento tramo* corresponde al descuento asociado a dicho tramo por la consideración del tramo exento y las menores tasas pagadas en intervalos inferiores.

Con esto, la base tributable del trabajador del grupo 2 corresponde a:

$$\text{Base tributable}_2 = \frac{\text{Monto líquido}_2 - \text{Descuento tramo}}{(1 - \text{tasa})}$$

Por último, a aquellos trabajadores que no cotizan como dependientes pero que sí están contratados (grupo 3), les asignaremos su base tributable siguiendo la misma estructura anterior, es decir:

$$\text{Base tributable}_3 = \frac{\text{Monto líquido}_3 - \text{Descuento tramo}}{(1 - \text{tasa})}$$

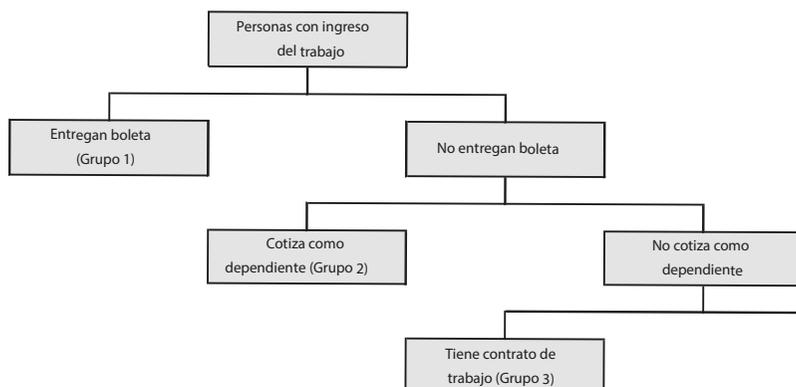
A aquellos trabajadores que no entregan boleta, no cotizan como dependientes ni tienen contrato de trabajo los clasificaremos en el grupo 4 y su base tributable corresponderá a 0.

El Gráfico 6 muestra en resumen la división que generamos y la Tabla 2 muestra la cantidad de trabajadores asociados a dichas clasificaciones.

De la Tabla 1 se puede observar que la cantidad de personas que recibieron ingresos del trabajo en el período corresponde a 8.192.714, lo que está razonablemente cercano a las 8.386.827 personas que recibieron ingresos del trabajo de acuerdo con la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) del Instituto Nacional de Estadísticas en el trimestre octubre-

<sup>15</sup> Esto es posible ya que las preguntas sobre cotizaciones previsionales de la encuesta Casen incluyen un ítem en el cual se pregunta si se cotiza en el sistema de pensiones de manera dependiente o independiente. Concretamente nos referimos a la pregunta o29: "¿Cotizó durante el mes pasado en algún sistema previsional (sistema de pensiones)?".

Gráfico 6. CLASIFICACIONES DE LOS TRABAJADORES



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. CANTIDAD DE PERSONAS CON INGRESOS DEL TRABAJO POR GRUPO

Grupo	Cantidad de trabajadores	Porcentaje del total (%)
1	878.430	10,7
2	4.785.055	58,4
3	366.470	4,5
4	2.162.759	26,4
Total	8.192.714	100,0

Nota: La variable utilizada corresponde a *ytrabajacor*.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

diciembre de 2017.<sup>16</sup> Es muy importante mencionar que recibir ingresos del trabajo no es necesariamente equivalente a estar ocupado, ya que mientras lo primero requiere simplemente que las personas reporten ingresos por esta vía, lo segundo requiere que las personas hayan trabajado al menos una hora en la semana de referencia y, en caso contrario, que tengan un empleo del que se encuentran ausentes por un motivo tempo-

<sup>16</sup> La ESI es la principal encuesta para medir ingresos del trabajo utilizada en Chile, ya que corresponde a un módulo de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) que se aplica en el trimestre de octubre-diciembre de cada año.

ral.<sup>17</sup> A modo de ejemplo, alguien que haya recibido un pago por un trabajo fuera de la semana de referencia y que no tenga un empleo, no será clasificado como ocupado, pero sí reportará ingresos del trabajo, de forma que no todas las personas que declaran ingresos del trabajo estarán ocupadas. Sin embargo, como el aspecto que nos interesa es la tributación de los ingresos, y no que se cumplan los requisitos para ser ocupados, trabajaremos sobre la base de quienes reportan ingresos del trabajo.

Adicionalmente, las personas que reportan ingresos del trabajo de manera informal de acuerdo con nuestra clasificación corresponden a 2.162.759 personas, mientras que la ESI indica que 2.611.794 personas declaran ingresos del trabajo y no cumplen con las condiciones de formalidad laboral del INE.<sup>18 19</sup> De esta forma, nuestra estimación logra capturar cerca del 83% de esta magnitud. La Tabla 3 presenta las bases tributables promedio de los distintos grupos de trabajadores, si es que aplicamos las fórmulas expresadas anteriormente.

Tabla 3. BASES TRIBUTABLES PROMEDIO POR GRUPO DE TRABAJADORES

Grupo	Cantidad de trabajadores	Base imponible promedio
1	878.430	\$ 904.383
2	4.785.055	\$ 660.323
3	366.470	\$ 526.481
4	2.162.759	\$ -

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

De esta forma, las personas que pertenecen a los grupos 1, 2 y 3 deberían ser consideradas para pago de ISC, lo que corresponde a un total de 6.029.955.<sup>20</sup> Esta cifra puede compararse con los informes del SII, en

<sup>17</sup> En el cuestionario Casen, esto corresponde a las preguntas o1, o2 y o3.

<sup>18</sup> Parte de esta diferencia se explica porque nuestra clasificación solo estudia la formalidad del trabajador, mientras que la clasificación del INE también considera la formalidad del empleador.

<sup>19</sup> La cifra se obtiene de restar al total de 8.386.827 personas que declaran haber recibido ingresos del trabajo, aquellos 5.775.033 que cumplen las condiciones para ser ocupados formales.

<sup>20</sup> Para efectos de este trabajo, los pensionados no serán considerados para efectos del ISC, ya que no son clasificables en los grupos mencionados. De esta forma, sus ingresos serán considerados como 'otros ingresos' y solo se les aplicará IGC. Esto se debe principalmente a la dificultad para determinar el monto de la pensión en la encuesta Casen, debido a los diversos componentes que la integran.

donde se menciona la cantidad de personas que quedan afectas a cada impuesto. En este caso, el SII informa que en 2017 la cantidad de trabajadores que declararon rentas del trabajo se ubicó en 6.619.603, vale decir, nuestra aproximación permite identificar a un 91% de los trabajadores que reportan rentas del trabajo.<sup>21</sup>

Otra manera de comprobar qué tan cercanas están nuestras estimaciones de la realidad, es comparando los ingresos impositivos promedio de aquellos cotizantes dependientes, con los ingresos impositivos promedio para dichos grupos reportados por la Superintendencia de Pensiones (SP). Para ello se toman las bases tributables de aquellos trabajadores que pertenecen al grupo 2, y agregamos a dicha base un monto correspondiente por seguro de salud y por pago de cotizaciones previsionales. Si asumimos que el pago por concepto de seguro de salud y de cotización previsional corresponde al 7% y 11,14% de la base imponible, respectivamente,<sup>22</sup> entonces la base imponible de los trabajadores puede calcularse como:

$$\text{Base imponible} = \frac{\text{Base tributable}}{1 - 0,0700 - 0,1114} = \frac{\text{Base tributable}}{0,8186}$$

Así, la encuesta Casen nos entrega que hay 5.134.445 trabajadores que cotizaron de forma dependiente;<sup>23</sup> sin embargo, solo podemos estimar los ingresos impositivos de 4.952.734, de los cuales obtenemos un ingreso imponible promedio de \$821.591.<sup>24</sup> Por su parte, la Superintendencia de Pensiones reporta que entre noviembre de 2017 y enero de 2018 hubo en promedio 5.224.923 trabajadores que cotizaron de forma dependiente y que tuvieron ingresos impositivos promedio por \$774.554.

Lo anterior implica que nuestras estimaciones a partir de la encuesta Casen tienen errores cercanos al 5% y al 6%, tanto para la cantidad de

<sup>21</sup> Esta información se encuentra disponible en [http://www.sii.cl/sobre\\_el\\_sii/estadisticas\\_de\\_personas\\_naturales.html](http://www.sii.cl/sobre_el_sii/estadisticas_de_personas_naturales.html) [20 de julio 2020].

<sup>22</sup> Esto se calculó a través del 10% que se aporta a las cuentas individuales más el promedio simple de las comisiones de las seis AFP abiertas existentes en diciembre de 2017: Capital, Cuprum, Habitat, Modelo, Planvital y Provida.

<sup>23</sup> Notar que esto es mayor a los 4.785.055 trabajadores del grupo 2, ya que también hay personas que entregan boletas (grupo 1) y que declaran cotizar como dependientes.

<sup>24</sup> Esto ocurre porque no todos los trabajadores que declaran sus condiciones laborales, como tenencia de contrato, contestan la pregunta de ingresos.

cotizantes dependientes como para sus ingresos imponible, respectivamente. Lo anterior es también una muestra de que nuestra aproximación captura de buena forma la gran mayoría de los ingresos del trabajo de las personas.

Posteriormente, procedemos a calcular el ISC. Esto se hace siguiendo la estructura del impuesto de segunda categoría del mes de diciembre de 2017 que está presentado en la Tabla 4. La Tabla 5 muestra el pago promedio mensual y anual por concepto de ISC. Es relevante recordar que la retención del 10% de los pagos a honorarios es considerada recaudación de ISC por parte del SII.

**Tabla 4.** IMPUESTO DE SEGUNDA CATEGORÍA (DICIEMBRE 2017)

Impuesto de Segunda Categoría (diciembre 2017)				
Tramo	Montos de renta imponible		Tasa (%)	Cantidad a rebajar
1	\$ -	\$ 634.122,00	0,0	\$ -
2	\$ 634.122,01	\$1.409.160,00	4,0	\$ 25.364,88
3	\$1.409.160,01	\$2.348.600,00	8,0	\$ 81.731,28
4	\$2.348.600,01	\$3.288.040,00	13,5	\$ 210.904,28
5	\$3.288.040,01	\$4.227.480,00	23,0	\$ 523.268,08
6	\$4.227.480,01	\$5.636.640,00	30,4	\$ 836.101,60
7	\$5.636.640,01	y más	35,0	\$ 1.095.387,04

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

Un primer resultado de este ejercicio es notar que la recaudación por concepto de impuesto de segunda categoría rondaría los US\$3.752 millones.<sup>25</sup> Esta cifra corresponde al 96% de los US\$3.920 millones declarados por el SII en el año 2017.<sup>26</sup>

Un segundo resultado de este ejercicio es notar que cerca de un 26,4% de las personas que reportan ingresos del trabajo no tributarían (grupo 4). Este grupo, conformado por quienes no tienen contrato, no dan boleta y tampoco cotizan. El grupo corresponde a 2,16 millones de

<sup>25</sup> Desde aquí en adelante, todas las medidas en dólares serán en base al dólar del año 2017. El tipo de cambio considerado es el valor anual reportado por el Banco Central de Chile, que corresponde a \$649,33 por US\$1.

<sup>26</sup> El SII declara que por retenciones de impuestos de segunda categoría se recaudaron \$2.545.767 millones, lo que a un tipo de cambio de \$649,33 por US\$1, entrega la cantidad mencionada.

trabajadores, quienes aproximadamente tienen un ingreso imponible promedio de \$262 mil, lo que los identifica como un grupo vulnerable. Si este grupo tributara pagaría un promedio de \$3.924 mensuales, lo que significaría una recaudación anual adicional de US\$157 millones.

**Tabla 5.** PAGOS PROMEDIO DE ISC MENSUAL Y ANUAL POR CLASIFICACIÓN DE TRABAJADORES

Grupo	Cantidad de trabajadores	Pago promedio mensual	Pago promedio anual
1	878.430	\$ 90.438	\$ 1.085.259
2	4.785.055	\$ 24.626	\$ 295.514
3	366.470	\$ 15.632	\$ 187.581
4	2.162.759	\$ -	\$ -

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

Con el ejercicio anterior, hemos determinado en base a la Casen 2017 los ingresos imposables del trabajo. Ahora procederemos a determinar los ingresos imposables anuales totales. Para ello, en primer lugar se calculan los ingresos que no provienen del trabajo ni de subsidios y se anualizan.<sup>27</sup> Posteriormente, sumaremos a este monto los ingresos imposables anuales de los trabajadores.<sup>28</sup> En caso de que los trabajadores pertenezcan al grupo 4, sus ingresos imposables del trabajo serán cero. En este ejercicio estamos haciendo el supuesto de que todos los ingresos adicionales al trabajo son reportados al SII. Si bien este supuesto parece poco realista, no hay manera de determinar qué ingresos son reportados y cuáles no. Adicionalmente, pensamos que mientras mayor sea el monto de los otros ingresos será más difícil que el SII no tenga conocimiento de ellos, de forma que esto no debería afectar en forma significativa nuestra recaudación estimada.

Es importante tener en cuenta que hay diversos créditos al IGC. En primer lugar está el pago del ISC para quienes corresponde pagarlo. Adicional a este, se encuentra el crédito por los dividendos y utilidades retiradas de empresas, el cual corresponde al impuesto de primera categoría pagado por dichos ingresos. Dado que en 2017 el impuesto de

<sup>27</sup> Estos ingresos se pueden calcular de dos formas que son equivalentes. Una forma corresponde a la diferencia entre los ingresos autónomos y los ingresos del trabajo. La otra forma corresponde a la diferencia entre los ingresos totales y la suma de los ingresos del trabajo y las transferencias monetarias.

<sup>28</sup> Este es el monto imponible mensual por 12.

primera categoría era de 25,5%, para obtener el crédito correspondiente, tomaremos la suma de los ingresos declarados por utilidades retiradas y dividendos de acciones y aplicaremos la siguiente fórmula:

$$\text{Crédito} = \left( \frac{(\text{Retiro de utilidades} + \text{Dividendos de acciones})}{0,745} \times 0,255 \right) \times 0,65$$

Dividimos por 0,745 para obtener la totalidad de las utilidades generadas y luego multiplicamos por 0,255 para obtener el pago del impuesto de primera categoría. Finalmente, multiplicamos todo por 0,65, ya que representa la fracción del pago de impuestos que es utilizable como crédito en el sistema parcialmente integrado.<sup>29</sup> Para efectos de este trabajo asumiremos que todas las firmas son semiintegradas, ya que por su naturaleza son las firmas de mayores ingresos y, por ende, las más relevantes en términos de recaudación.

Adicionalmente, hay otros créditos al IGC como los intereses pagados por concepto de créditos hipotecarios y una proporción del gasto en educación preescolar, básica, diferencial y media. Sin embargo, no tenemos forma de saber estos montos, por lo que no se incluyen en nuestras simulaciones. Por otro lado, hay ingresos del capital como los intereses ganados por depósitos a plazo que no se consideran renta si es que el contribuyente tiene solo rentas gravadas en ciertas condiciones<sup>30</sup> y los intereses no exceden las 20 UTM.<sup>31</sup> Dado que la encuesta Casen no permite identificar con certeza la procedencia de la renta, nuestra simulación gravará todo este tipo de ingresos, lo cual disminuirá el monto a devolver por concepto de IGC.

Por otro lado, también hay consideraciones que disminuyen el ingreso imponible a considerar para efectos de calcular el IGC. La principal de estas específica que los trabajadores que entregan boleta y que tra-

<sup>29</sup> El sistema semiintegrado comenzó a regir el 1 de enero de 2017. Este obliga a tributar bajo este esquema a las sociedades anónimas cerradas y abiertas, a las sociedades en comanditas por acción y a las sociedades de personas o por acciones que cuenten al menos con un socio o accionista persona jurídica. La tasa del 25,5% solo aplicó a las empresas que estuviesen en el sistema semiintegrado, mientras que las que se acogieron al sistema de renta atribuida tenían una tasa de 25%. Disponible en: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/reforma-tributaria-2014> [23 de junio 2020].

<sup>30</sup> En particular, que sean gravadas por el artículo 42, N° 1, correspondiente a los sueldos, o 22, correspondiente a los contribuyentes pequeños.

<sup>31</sup> Límite que además considera los dividendos.

bajan de forma independiente (una parte de nuestro grupo 1) pueden rebajar un 30% de los ingresos imponible como presunción de gasto para generar la renta restante. Esta rebaja es considerada en nuestras estimaciones, considerando solo el 70% de los ingresos del trabajo como base imponible en el caso de que el trabajador pertenezca al grupo 1 y además sea independiente.<sup>32</sup> Es importante notar que esta rebaja tiene un máximo de 15 UTA, que en diciembre de 2017 correspondía a \$8.454.960. La Tabla 6 muestra el impuesto global complementario para el año 2018 (ingresos anuales de 2017).

**Tabla 6.** DISTRIBUCIÓN DE TRAMOS AL IMPUESTO GLOBAL COMPLEMENTARIO AÑO 2018 (INGRESOS DE 2017)

Impuesto Global Complementario 2018 (Rentas de 2017)				
Tramo	Montos de renta imponible		Tasa (%)	Cantidad a rebajar
1	\$ -	\$ 7.609.464,00	0,0	\$ -
2	\$ 7.609.464,01	\$16.909.920,00	4,0	\$ 304.378,56
3	\$16.909.920,01	\$28.183.200,00	8,0	\$ 980.775,36
4	\$28.183.200,01	\$39.456.480,00	13,5	\$ 2.530.851,36
5	\$39.456.480,01	\$50.729.760,00	23,0	\$ 6.279.216,96
6	\$50.729.760,01	\$67.639.680,00	30,4	\$ 10.033.219,20
7	\$67.639.680,01	y más	35,0	\$ 13.144.644,48

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII).

La Tabla 7 muestra cómo, en base a la Casen 2017, se distribuyen las personas con ingresos imponible entre los distintos tramos y los pagos promedio que realizan (si el valor es positivo) o que les es devuelto (si es negativo).

<sup>32</sup> Esta condición de independencia se verifica en la pregunta o15 de la encuesta Casen, que pregunta "En su empleo o trabajo principal, ¿usted trabaja cómo?" y las alternativas son:

1. Patrón o empleador
2. Trabajador por cuenta propia
3. Empleado u obrero del sector público
4. Empleado u obrero de empresas públicas
5. Empleado u obrero del sector privado
6. Servicio doméstico puertas adentro
7. Servicio doméstico puertas afuera
8. FF.AA. y de Orden
9. Familiar no remunerado

Tabla 7. DISTRIBUCIÓN DE PERSONAS EN DISTINTOS TRAMOS DEL IGC

Tramo	Personas	Porcentaje (%)	Paga en promedio
1	3.095.892	77,8	\$ -80.162
2	541.701	13,6	\$ -335.457
3	184.815	4,6	\$ -361.705
4	75.866	1,9	\$ -90.673
5	28.625	0,7	\$ 642.695
6	26.130	0,7	\$ 2.005.845
7	28.706	0,7	\$ 11.338.159
Total	3.981.735	100,0	\$ -26.956

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

Como se puede observar, se obtiene que 3.981.735 personas tendrían rentas afectas a IGC. En este caso, el SII reporta que en 2017 las personas con rentas afectas a este fueron 3.321.462, de forma que nuestra aproximación sobreestima en un 20% la cantidad real. Atribuimos este factor, como mencionamos anteriormente, al supuesto de asumir que todas las rentas no relacionadas al trabajo son declaradas al SII.

Estas estimaciones generan que un 77,8% de las personas que declara ingresos está exenta de pagar el IGC. Sin embargo, hasta el tramo 4, los contribuyentes presentan más créditos que impuestos por pagar y, por lo tanto, reciben devoluciones. Este hecho genera que el IGC en términos agregados devuelva más dinero del que recauda. Así, nuestras estimaciones indican que el IGC devolvió en términos netos en 2017 del orden de US\$165 millones, mientras que los datos oficiales del SII indican que se devolvieron en términos netos US\$295 millones, lo que implica que podemos explicar un 56% de las devoluciones con nuestra simulación. Atribuimos esta cantidad a la incapacidad de la encuesta Casen para permitir identificar más créditos a este impuesto.

Sin embargo, a pesar de los desajustes en el IGC, de acuerdo a nuestras estimaciones los impuestos a las personas en Chile sumaban una recaudación de US\$3.586 millones en 2017, lo que representa un 1,29 puntos del PIB de ese año.<sup>33</sup> Por su parte, el SII informa que la recaudación neta entre el ISC y el IGC corresponde a US\$3.625 millones, lo que

<sup>33</sup> Considerando el PIB de Chile del año 2017 a precios corrientes de US\$277.746 millones.

corresponde a 1,31 puntos del PIB.<sup>34</sup> Así, en el agregado logramos, con nuestra metodología, capturar el 99% de la recaudación del impuesto a la renta personal informado por el SII. Nos parece que capturar este porcentaje de la recaudación total a partir de los datos de la Casen es suficientemente cercano a la realidad para que los ejercicios en la sección que sigue sean también buenas aproximaciones de esta.

Sin embargo, es importante aclarar que al momento de aplicar los esquemas de los distintos países no vamos a hacer ajustes por cambios en la elasticidad de recaudación.<sup>35</sup> De esta manera, supondremos que la forma en que los contribuyentes se comportan no cambiará junto con los cambios de tasas. Si bien la literatura al respecto muestra que los contribuyentes son sensibles a cambios en las tasas (e.g. Hutton y Lambert 1980; Breeden y Hunter 1985; Creedy y Gemmell 2004; Kopczuk 2005), modelar la forma en que los contribuyentes chilenos podrían responder frente a cada uno de los cambios tributarios, excede el alcance de este artículo.

Por último, tenemos que ver la distribución de ingreso que generen los ingresos autónomos y los ingresos monetarios de los hogares. Siguiendo la metodología de Jolliffe y Krushelnytsky (2000),<sup>36</sup> tenemos inicialmente que el coeficiente de Gini de los ingresos autónomos tiene una media de 0.502 y el de los ingresos monetarios tiene una media de 0.489. Vale destacar que la diferencia entre ambos coeficientes de Gini es estadísticamente significativa, por lo que las transferencias monetarias —que suman US\$3.333 millones—<sup>37</sup> sí logran alterar la distribución del ingreso en Chile, aunque en forma muy menor. Sin embargo, estos coeficientes no consideran el pago del IGC que acabamos de incluir. Para recalcular los nuevos coeficientes de Gini, calcularemos los nuevos ingresos autónomos y monetarios de la siguiente forma:

$$\text{Nuevo ingreso autónomo} = \text{Base tributable} + \text{Otros ingresos} - \text{Pago ISC} - \left( \frac{\text{Pago IGC}}{12} \right)$$

*Nuevo ingreso monetario*

$$= \text{Base tributable} + \text{Otros ingresos} - \text{Pago ISC} - \left( \frac{\text{Pago IGC}}{12} \right) + \text{Transferencias monetarias}$$

<sup>34</sup> El SII informa que el neto de ambos impuestos corresponde a 1,33 puntos del PIB, pero eso se debe a que consideran un PIB en 2017 de US\$272.572 millones.

<sup>35</sup> La elasticidad de recaudación se refiere a la medida en que cambian los ingresos tributarios al cambiar las tasas de los impuestos.

<sup>36</sup> En Stata, esta metodología se puede replicar a través del comando *inequerr*.

<sup>37</sup> Esta es la suma de las transferencias reportadas por la encuesta Casen (2017).

La base imponible considera los ingresos del trabajo ajustados según las distintas formas que expusimos anteriormente. En el caso de los trabajadores del grupo 4, su base imponible es cero, pero se les considera el ingreso que obtienen del trabajo, ya que pretendemos saber los ingresos con los que cuentan, más allá de que estos tributen o no. El pago del IGC se divide por 12 para obtener un pago mensualizado. Con esto, recalculamos los coeficientes de Gini y obtenemos medias de 0,499 y 0,486 para los ingresos autónomos y monetarios, respectivamente, siendo ninguno de estos estadísticamente diferente de sus pares que no incluyen el IGC.

## **2. Impuesto a la renta en Chile bajo la estructura de tramos de otros países**

En esta sección calculamos, en base a la distribución de ingresos de las personas que se determinó en la sección anterior, cuánto se recaudaría por este impuesto si Chile tuviera una estructura del impuesto a la renta personal de Australia, España, Noruega y Nueva Zelanda. Se hace para los tramos, ajustando y no ajustando por PPC. Además se obtiene cómo cambiarían los coeficientes Gini en cada caso.

### **Australia**

Tal como se mencionó previamente, la conversión de la estructura de impuesto a la renta de las personas de otro país a Chile se puede hacer de dos formas. La primera es simplemente usar el tipo de cambio nominal, que en el caso de Australia correspondía en 2017 a \$497,2 por AUD\$1.<sup>38</sup> La segunda es usar el tipo de cambio corregido por paridad de poder de compra (PPC), que para Australia correspondía en 2017 a \$280,5 por AUD\$1.<sup>39</sup> Esto significa que un dólar australiano compraba en 2017 en Chile casi dos veces más bienes que los que compraba en Australia. La

<sup>38</sup> Esto se obtiene a partir de datos del Banco Mundial a través del tipo de cambio nominal del dólar norteamericano para el dólar australiano y el peso chileno. Para el resto de los países se realizará el equivalente.

<sup>39</sup> Esto se obtiene a partir de datos del Banco Mundial a través del tipo de cambio ajustado por PPC del dólar internacional para el dólar australiano y el peso chileno. Para el resto de los países se realizará el equivalente.

primera medición, entonces, está referida al tipo de cambio nominal, y la segunda, a la capacidad de compra. Realizaremos las simulaciones con ambos tipos de cambio. La Tabla 8 muestra la estructura impositiva para los ingresos anuales de las personas en Australia.

**Tabla 8.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS EN AUSTRALIA

Australia - Gobierno central*				
		Nivel de ingreso		Tasa**
AUD	-	AUD	18.200	0,0%
AUD	18.200	AUD	37.000	19,0%
AUD	37.000	AUD	87.000	32,5%
AUD	87.000	AUD	180.000	37,0%
AUD	180.000	o más		45,0%

Nota\*: Además, existe un crédito no reembolsable denominado LITO,<sup>40</sup> que corresponde a AUD 445 para ingresos menores a AUD 37.000 y cae 1,5 centavos para cada AUD 1 por ingresos mayores a AUD 37.000.

Nota\*\*: Adicionalmente a la tasa de ingresos totales, existe una tasa de 2% para todos los ingresos que se destina a pagar el sistema de salud. Esta tasa puede variar según composiciones del hogar y características de las personas. Dado que este es un impuesto de seguridad social, no será considerado en nuestra simulación.

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

La Tabla 9 muestra el ajuste de la estructura tributaria siguiendo el tipo de cambio nominal (es decir, se multiplican los tramos de la Tabla 8 por 497,2).

Adicionalmente, el LITO máximo corresponde a \$221.250 para ingresos menores a \$18.396.060, cayendo posteriormente \$1,5 por cada \$100 adicionales, por lo que se agota en ingresos de \$33.146.050. Este descuento se aplicará a quienes corresponda pagar IGC, considerando que no es reembolsable.

Por su parte, para el tipo de cambio ajustado por PPC, la Tabla 10 refleja la estructura impositiva con la que se gravarán las rentas imponibles anuales totales.

<sup>40</sup> *Low Income Tax Offset* en inglés. Notar que también existe el LMITO, que incluye ingresos medios, pero este empieza a ser considerado para los ingresos a partir de 2018-2019, por lo que no es considerado en este ejercicio.

**Tabla 9.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS IMPONIBLES ANUALES DE LAS PERSONAS, SIGUIENDO A AUSTRALIA POR TIPO DE CAMBIO NOMINAL

Chile - Australia Gobierno central (Nominal)		
Nivel ingreso		Tasa (%)
\$ -	\$ 9.048.873	0,0
\$ 9.048.873	\$ 18.396.060	19,0
\$ 18.396.060	\$ 43.255.600	32,5
\$ 43.255.600	\$ 89.494.345	37,0
\$ 89.494.345	o más	45,0

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 10.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS IMPONIBLES ANUALES DE LAS PERSONAS, SIGUIENDO A AUSTRALIA POR TIPO DE CAMBIO AJUSTADO POR PPC

Chile - Australia Gobierno central (PPC)		
Nivel ingreso		Tasa (%)
\$ -	\$ 5.105.733	0,0
\$ 5.105.733	\$ 10.379.787	19,0
\$ 10.379.787	\$ 24.406.527	32,5
\$ 24.406.527	\$ 50.496.262	37,0
\$ 50.496.262	o más	45,0

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, el LITO máximo corresponde a \$124.838 para ingresos menores a \$10.379.787, cayendo posteriormente \$1,5 por cada \$100 adicionales, por lo que se agota en ingresos de \$18.702.317.

Cabe destacar que una diferencia relevante entre Chile y Australia es la cantidad de tramos y la pendiente entre tramos. Mientras Chile tiene 7 tramos con tasas de 0%, 4%, 8%, 13,5%, 23%, 30,4% y 35%, respectivamente, el sistema australiano tiene solo 5 tramos con tasas de 0%, 19%, 32,5%, 37% y 45%.

Si usamos el tipo de cambio nominal para hacer la equivalencia, se recaudarían US\$6.470 millones por concepto de ISC y US\$1.144 millones por concepto de IGC. La recaudación positiva del IGC se debe a que la retención de 10% no es un monto significativo para aquellos que pagan

impuestos, pues la tasa sube rápidamente y supera la retención en niveles bajos de ingreso, a diferencia del caso chileno.

Esto dejaría a la recaudación por concepto de impuestos a las personas en un total de US\$7.615 millones (ascendiendo a un 2,7% del PIB), lo que implica una recaudación adicional a lo que se recaudó en 2017 en Chile de US\$4.029 millones anuales, o un 1,5% del PIB. Además, esto se traduce en un coeficiente Gini del ingreso monetario de 0,468, siendo 0,018 puntos menor que en el escenario base.

Por su parte, si usamos el tipo de cambio ajustado por PPC se recaudarían US\$9.520 millones por concepto de ISC, y US\$2.405 millones por concepto de IGC. Al igual que en el caso anterior, la recaudación positiva del IGC se debe a que la retención del 10% no es un monto significativo para aquellos que pagan impuestos.

Esto dejaría a la recaudación por concepto de impuestos a las personas en un total de US\$11.925 millones (ascendiendo a un 4,3% del PIB), lo que implica una recaudación adicional de US\$8.339 millones anuales o 3% del PIB. Además, esto se traduce en un coeficiente Gini del ingreso monetario de 0,455, siendo 0,031 puntos menor que en el escenario base.

La pregunta que sigue es la siguiente: ¿qué se hace con la mayor recaudación? Evidentemente, ello podría afectar la distribución del ingreso. Se supone que la forma en que estas mayores transferencias llegan a las personas es igual a la forma como lo hacen hoy, por no tener una mejor manera de hacerlo. Pero, evidentemente, si ellas fueran mejor focalizadas, el coeficiente de Gini obtenido podría ser más bajo. En ese sentido, se puede interpretar el resultado como el límite inferior en cuanto a posible disminución en la desigualdad. Así, entonces, se presentan cuatro escenarios posibles de utilización de la recaudación adicional:

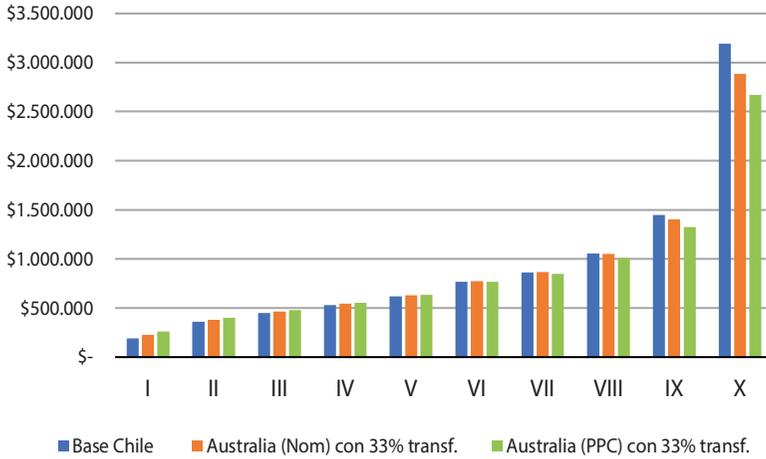
- 1) No se aumentan las transferencias.
- 2) Se aumentan las transferencias usando un 33% de la recaudación adicional.
- 3) Se aumentan las transferencias usando un 67% de la recaudación adicional.
- 4) Se aumentan las transferencias usando la totalidad de la recaudación adicional.

Los resultados se muestran en la Tabla 11. Se observa que en el caso extremo (todo se usa en más transferencias) el Gini podría bajar a 0,45 (en el ejercicio con tipo de cambio nominal) o a 0,42 (tipo de cambio a PPC). Para ilustrar qué sucede con la distribución de los ingresos por decil, en el Gráfico 7 se muestra qué sucede con los ingresos promedio de cada decil cuando el ejercicio se hace con ambos tipos de cambio y se distribuye como transferencia un tercio de la mayor recaudación. Queda en evidencia que la diferencia proviene del mayor ingreso monetario de los deciles más bajos y la disminución en los deciles más altos. Pero, sin lugar a dudas, el mayor efecto proviene de la importante disminución en el ingreso monetario del decil de mayores ingresos. Adicionalmente, vale insistir en que este ejercicio consiste en simular las distribuciones de ingresos si es que se copiaran los tramos y tasas impositivas de distintos países. Lo anterior no implica que el camino de política sugerido sea copiarlos sin hacer ajustes. Por ejemplo, puede no ser socialmente deseable que los deciles VII y VIII disminuyan sus ingresos; por lo tanto, al momento de planificar una reforma tributaria a los ingresos de las personas, es importante generar escenarios en que ello no ocurra. También hay que tener en consideración que este resultado en particular es dependiente de la forma en que aumentamos las transferencias.

**Tabla 11.** RESUMEN DE COEFICIENTES DE GINI Y RECAUDACIÓN PARA EL ESTADO DE ACUERDO CON EL AUMENTO DE TRANSFERENCIAS

País	Nominal		PPC	
	Gini monetario	Recaudación adicional	Gini monetario	Recaudación adicional
Australia				
Transferencias base de Chile	0,468		0,455	
Aumentadas en 33% recaudación de la adicional	0,460	USD 4.029 millones	0,439	USD 8.339 millones
Aumentadas en 67% recaudación de la adicional	0,452		0,426	
Aumentadas en 100% recaudación de la adicional	0,446		0,418	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

**Gráfico 7. INGRESOS MONETARIOS EN CASO DE QUE AUMENTEN TRANSFERENCIAS EN UN 33% DE LA RECAUDACIÓN ADICIONAL EN AMBOS CASOS**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

## España

A continuación replicaremos las simulaciones anteriores para el caso de España. Los valores considerados para los tipos de cambio nominal y PPC serán de \$733,2 y \$652,8 por €1, respectivamente. La Tabla 12 muestra la estructura impositiva para los ingresos anuales de las personas en España.

Como se puede observar, una particularidad de España es que cuenta con impuestos a nivel de gobierno central y a nivel local, en donde hay cinco tramos que tienen tasas que van desde el 9% hasta el 22,5%. Adicionalmente, no hay tramo exento, pues los ingresos comienzan a pagar inmediatamente una tasa del 9,5%, tanto por los impuestos centrales como por los locales. Sin embargo, tanto a nivel de gobierno central como del local se cuenta con un descuento personal,<sup>41</sup> que es una variable dependiente de las características de las personas que viven en el hogar.<sup>42</sup> Para efectos de este trabajo, consideraremos un descuento

<sup>41</sup> *Personal Allowance* en inglés.

<sup>42</sup> A modo de ejemplo, una pareja puede determinar tributar juntos, lo que les permite un descuento de €3.400. En cambio, un adulto que vive solo con sus hijos tiene derecho a un descuento de €2.150. Adicionalmente a estos, existen también para familias grandes (más de tres hijos), para trabajadores con discapacidades, para desempleados que aceptan empleos que implican cambios de residencia, entre otros.

personal de €5.550 anuales, que es el reportado por la OCDE para España, y que asumiremos como representativo, tanto a nivel de gobierno central como de los gobiernos locales.

**Tabla 12.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS EN ESPAÑA

España - Gobierno central*		
Nivel de ingreso**		Tasa (%)
€ -	€ 12.450	9,5
€ 12.450	€ 20.200	12,0
€ 20.200	€ 35.200	15,0
€ 35.200	€ 60.000	18,5
€ 60.000	o más	22,5

España - Gobierno local*, ***		
Nivel de ingreso**		Tasa (%)
€ -	€ 12.450	9,0
€ 12.450	€ 17.707	11,2
€ 17.707	€ 33.007	13,3
€ 33.007	€ 53.407	17,9
€ 53.407	o más	21,0

Nota\*: Tanto a nivel central como local, se incluye un descuento personal por €5.550 anuales.

Nota\*\*: En España hay tasas diferenciadas para los ingresos del trabajo y del capital, siendo las máximas tasas del capital de 11%. Para nuestro ejercicio se toman las tasas que paga el capital en Chile.

Nota\*\*\*: Cada autonomía tiene sus propios tramos. Para efectos de este trabajo consideraremos la comunidad de Madrid, la tercera con mayor población, con un 14% de la población total en 2018, siendo la que tiene el mayor PIB per cápita del país, con €34.916 por habitante.<sup>43</sup> La principal diferencia con otras comunidades es que en algunas de ellas, como en Cataluña y la Comunidad Valenciana, hay tramos sobre los €53.407, con tasas que llegan hasta el 25,5%.

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

La Tabla 13 muestra el ajuste de la estructura tributaria siguiendo el tipo de cambio nominal, donde, adicionalmente, el descuento personal

<sup>43</sup> Estos datos fueron extraídos desde el Instituto Nacional de Estadísticas de España. La cifra de población está disponible en <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2853#ltabs-tbla> [7 de julio 2020]. Por su parte, la cifra de PIB per capita está disponible en [https://www.ine.es/prodyser/espaa\\_cifras/2019/31/#zoom=z](https://www.ine.es/prodyser/espaa_cifras/2019/31/#zoom=z) [7 de julio 2020].

para ambos niveles equivale a \$4.068.959. Este descuento se aplicará en el pago de IGC.

**Tabla 13.** Estructura impositiva para los ingresos imponibles anuales de las personas, siguiendo a España por tipo de cambio nominal

Chile / España - Gobierno central (Nominal)		
Nivel de ingreso		Tasa (%)
\$ -	\$ 9.127.665	9,5
\$ 9.127.665	\$ 14.809.544	12,0
\$ 14.809.544	\$ 25.806.731	15,0
\$ 25.806.731	\$ 43.988.746	18,5
\$ 43.988.746	o más	22,5

Chile / España - Gobierno local (Nominal)		
Nivel de ingreso		Tasa (%)
\$ -	\$ 9.127.665	9,5
\$ 9.127.665	\$ 12.981.812	11,2
\$ 12.981.812	\$ 24.198.942	13,3
\$ 24.198.942	\$ 39.155.116	17,9
\$ 39.155.116	o más	21,0

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, para el tipo de cambio ajustado por PPC, la Tabla 14 refleja la estructura impositiva con la que se gravarán las rentas imponibles anuales totales, donde, adicionalmente, el descuento personal equivale a \$3.623.040. Este descuento se aplicará en el pago de IGC.

Si usamos el tipo de cambio nominal para hacer la equivalencia, se recaudarían US\$16.890 millones por concepto de ISC y se devolverían US\$222 millones por concepto de IGC. Esta devolución se genera principalmente por el descuento personal, ya que hace que las personas tanto a nivel central como local tributen por tramos inferiores a los que lo hicieron por el ISC, lo que hace que el crédito por este concepto sea mayor que el pago que hay que realizar. Esto dejaría a la recaudación por concepto de impuestos a las personas en un total de US\$16.668 millones (ascendiendo a un 6% del PIB), lo que implica una recaudación adicional

de US\$13.082 millones anuales o 4,7% del PIB. Además, esto se traduce en un coeficiente Gini del ingreso monetario de 0,469, siendo 0,017 puntos menor que en el escenario base.

**Tabla 14.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS IMPONIBLES ANUALES DE LAS PERSONAS, SIGUIENDO A ESPAÑA POR TIPO DE CAMBIO AJUSTADO POR PPC

Chile / España - Gobierno central (PPC)		
Nivel de ingreso		Tasa (%)
\$ -	\$ 8.127.360	9,5
\$ 8.127.360	\$ 13.186.560	12,0
\$ 13.186.560	\$ 22.978.560	15,0
\$ 22.978.560	\$ 39.168.000	18,5
\$ 39.168.000	o más	22,5

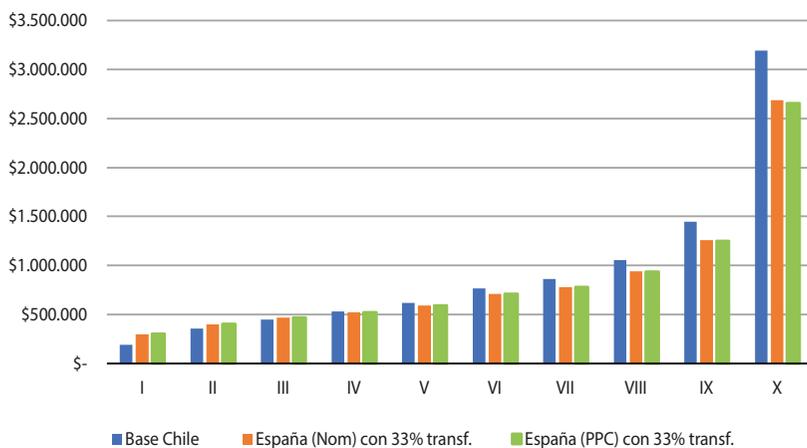
Chile / España - Gobierno local (PPC)		
Nivel de ingreso		Tasa (%)
\$ -	\$ 8.127.360	9,5
\$ 8.127.360	\$ 11.559.130	11,2
\$ 11.559.130	\$ 21.546.970	13,3
\$ 21.546.970	\$ 34.864.090	17,9
\$ 34.864.090	o más	21,0

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, si usamos el tipo de cambio ajustado por PPC, se recaudarían US\$17.153 millones por concepto de ISC y US\$109 millones por concepto de IGC. En este caso, el IGC produce recaudación, ya que el descuento personal es más bajo, generando que el crédito no sea suficiente para suscitar una devolución. Esto dejaría a la recaudación por concepto de impuestos a las personas en un total de US\$17.262 millones (ascendiendo a un 6,2% del PIB), lo que implica una recaudación adicional de US\$13.675 millones anuales (o 4,9% del PIB). Además, esto se traduce en un coeficiente Gini de 0,467, siendo 0,019 puntos menor que en el escenario base.

La Tabla 15 muestra las distintas distribuciones y recaudaciones que se pueden obtener según el grado de transferencias que se hagan. Se observa que en el caso extremo (todo se usa en más transferencias) el Gini podría bajar a 0,42 en ambos casos. Para ilustrar qué sucede con la distribución de los ingresos por decil, en el Gráfico 8 se muestra qué sucede con los ingresos promedio de cada decil cuando el ejercicio se hace con ambos tipos de cambio y se distribuye como transferencia un tercio de la mayor recaudación.

**Gráfico 8.** INGRESOS MONETARIOS EN CASO DE QUE AUMENTEN TRANSFERENCIAS EN UN 33% DE LA RECAUDACIÓN ADICIONAL EN AMBOS CASOS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

Es interesante notar que los tramos en España son bastante más cortos que en Australia, lo que hace que una mayor proporción de la población pague mayores tasas. Lo anterior no se corrige incluso con las transferencias. Si se observa el Gráfico 7 (caso australiano), el decil VIII es el primero en mostrar una reducción en el ingreso monetario, mientras que en el caso español el primer decil que ve reducido su ingreso es el IV.

En contraposición, las mayores transferencias generadas por el caso español dejan al decil I con un ingreso de entre \$308 mil y \$324 mil (según el tipo de cambio), mientras que en el caso australiano estas magnitudes son de \$226 mil y \$262 mil, respectivamente.

**Tabla 15.** RESUMEN DE COEFICIENTES DE GINI Y RECAUDACIÓN PARA EL ESTADO DE ACUERDO CON EL AUMENTO DE TRANSFERENCIAS

País	Nominal		PPC	
	Gini monetario	Recaudación adicional	Gini monetario	Recaudación adicional
España				
Transferencias base de Chile	0,469		0,467	
Aumentadas en 33% de la recaudación adicional	0,444		0,442	
Aumentadas en 67% de la recaudación adicional	0,429	USD 13.082 millones	0,427	USD 13.675 millones
Aumentadas en 100% de la recaudación adicional	0,421		0,419	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

## Noruega

A continuación replicaremos las simulaciones anteriores para el caso de Noruega. Los valores considerados para los tipos de cambio nominal y PPC serán de \$78,4 y \$41,5 por NOK\$1, respectivamente. La Tabla 16 muestra la estructura impositiva para los ingresos anuales de las personas en Noruega.

**Tabla 16.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS EN NORUEGA

Noruega - Gobierno central				
Ingresos de trabajo				Tasa (%)
NOK	-	NOK	164.100	0,00
NOK	164.100	NOK	230.950	0,93
NOK	230.950	NOK	580.650	2,41
NOK	580.650	NOK	934.050	11,52
NOK	934.050		o más	14,52
Noruega - Gobiernos central y local*				
Ingresos totales**				Tasa (%)
NOK	-		o más	24

Nota\*: La tasa de 24% se descompone en un 14,45% que es destinado a los gobiernos locales, y un 9,55% que es destinado al gobierno central.

Nota\*\*: Los ingresos totales tienen derecho a dos descuentos mínimos. El primero corresponde a un descuento NOK\$53.150 fijo para todos los contribuyentes. El segundo corresponde a un descuento que corresponde al 44% de los ingresos del trabajo, con un mínimo de NOK\$31.800 y un máximo de NOK\$94.750.

Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE.

Como se puede observar, Noruega tiene una estructura similar a la de Chile en cuanto grava los ingresos del trabajo y los ingresos totales de las personas. Sin embargo, a diferencia de Chile, en Noruega el pago de impuestos al trabajo no es crédito para los impuestos totales. Adicionalmente, la tasa a los ingresos totales es fija en 24%, aunque esto se compensa con un descuento personal que va desde los NOK\$84.950 hasta los NOK\$147.900.

La Tabla 17 muestra el ajuste de la estructura tributaria siguiendo el tipo de cambio nominal, donde, adicionalmente, los descuentos mínimos a los ingresos totales van desde \$6.663.255 hasta \$11.600.888.

**Tabla 17.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS IMPONIBLES ANUALES DE LAS PERSONAS, SIGUIENDO A NORUEGA POR TIPO DE CAMBIO NOMINAL

Chile / Noruega - Gobierno central (Nom.)		
Ingresos del trabajo		Tasa (%)
\$ -	\$ 12.871.574	0,00
\$ 12.871.574	\$ 18.115.113	0,93
\$ 18.115.113	\$ 45.544.664	2,41
\$ 45.544.664	\$ 73.264.434	11,52
\$ 73.264.434	o más	14,52

Chile / Noruega - Gobiernos central y local (Nom.)		
Ingresos totales		Tasa (%)
\$ -	o más	24,00

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, para el tipo de cambio ajustado por PPC, la Tabla 18 refleja la estructura impositiva con la que se gravarán las rentas imponibles anuales totales, donde, adicionalmente, los descuentos mínimos a los ingresos totales van desde \$3.521.153 hasta \$6.130.412.

Es importante notar que para asimilar el sistema de Chile al de Noruega, se hace necesario un ajuste de estructura en el aspecto del cálculo de los impuestos, que consiste en que el ISC imitará las tasas del impuesto al trabajo de Noruega, pero se le agregará un 24% de tasa en cada tramo. El propósito de agregar este porcentaje es para posteriormente

permitir que ese 24% sea crédito para el IGC, de forma de imitar lo que ocurre en Chile.

**Tabla 18.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS IMPONIBLES ANUALES DE LAS PERSONAS, SIGUIENDO A NORUEGA POR TIPO DE CAMBIO AJUSTADO POR PPC

Chile / Noruega - Gobierno central (PPC)		
Nivel de ingreso		Tasa (%)
\$ -	\$ 6.801.897	0,00
\$ 6.801.897	\$ 9.572.810	0,93
\$ 9.572.810	\$ 24.067.773	2,41
\$ 24.067.773	\$ 38.716.099	11,52
\$ 38.716.100	o más	14,52

Chile / Noruega - Gobiernos central y local (PPC)		
Nivel de ingreso		Tasa (%)
\$ -	o más	24,00

Fuente: Elaboración propia.

Si usamos el tipo de cambio nominal para hacer la equivalencia, se recaudarían US\$16.945 millones por concepto de ISC y se devolverían US\$1.231 millones por concepto de IGC. Esto dejaría a la recaudación por concepto de impuestos a las personas en un total de US\$15.714 millones (5,7% del PIB), lo que implica una recaudación adicional de US\$12.128 millones anuales, equivalente a 4,4 puntos del PIB. Además, esto se traduce en un coeficiente Gini del ingreso monetario de 0,482, siendo 0,004 puntos menor al escenario base.

Por su parte, si usamos el tipo de cambio ajustado por PPC, se recaudarían US\$17.541 millones por concepto de ISC y US\$391 millones por concepto de IGC. Esto dejaría a la recaudación por concepto de impuestos a las personas en un total de US\$17.932 millones (6,5% del PIB), lo que implica una recaudación adicional de US\$14.345 millones anuales o 5,2% del PIB. Además, esto se traduce en un coeficiente Gini de 0,476, siendo 0,010 puntos menor que en el escenario base.

La Tabla 19 muestra las distintas distribuciones y recaudaciones que se pueden obtener según el grado de transferencias que se hagan. Se observa que en el caso extremo (todo se usa en más transferencias) el Gini podría bajar a 0,44 y 0,43 en el caso nominal y PPC, respectivamente.

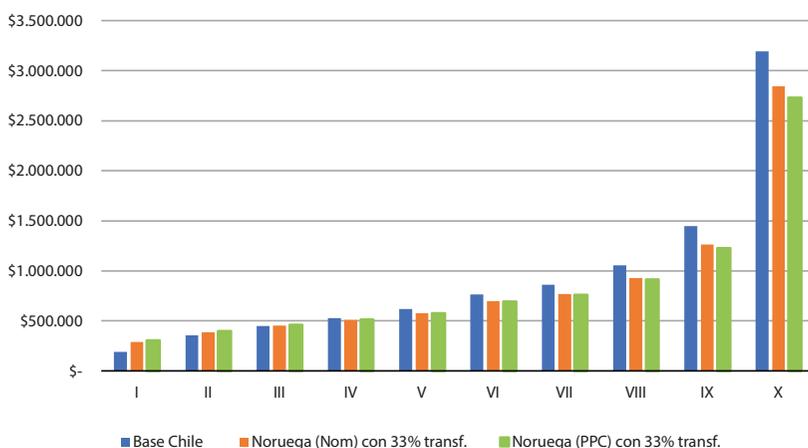
Para ilustrar qué sucede con la distribución de los ingresos por decil, en el Gráfico 9 se muestra qué sucede con los ingresos promedio de cada decil cuando el ejercicio se hace con ambos tipos de cambio y se distribuye como transferencia un tercio de la mayor recaudación.

**Tabla 19.** RESUMEN DE COEFICIENTES DE GINI Y RECAUDACIÓN PARA EL ESTADO, DE ACUERDO CON EL AUMENTO DE TRANSFERENCIAS

País	Nominal		PPC	
	Gini monetario	Recaudación adicional	Gini monetario	Recaudación adicional
Noruega				
Transferencias base de Chile	0,482		0,476	
Aumentadas en 33% de la recaudación adicional	0,459		0,449	
Aumentadas en 67% de la recaudación adicional	0,444	USD 12.128 millones	0,434	USD 14.345 millones
Aumentadas en 100% de la recaudación adicional	0,436		0,427	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

**Gráfico 9.** INGRESOS MONETARIOS EN CASO DE QUE AUMENTEN LAS TRANSFERENCIAS EN UN 33% DE LA RECAUDACIÓN ADICIONAL EN AMBOS CASOS



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

## Nueva Zelanda

A continuación replicaremos las simulaciones anteriores para el caso de Nueva Zelanda. Los valores considerados para los tipos de cambio nominal y PPC serán de \$461,15 y \$283.05 por NZD\$1, respectivamente. La Tabla 20 muestra la estructura impositiva para los ingresos anuales de las personas en Nueva Zelanda.

**Tabla 20.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS EN NUEVA ZELANDA

Nueva Zelanda - Gobierno central*				
Nivel de ingreso		Tasa (%)		
NZD	-	NZD	14.000	10,50
NZD	14.000	NZD	48.000	17,50
NZD	48.000	NZD	70.000	30,00
NZD	70.000		o más	33,00

Nota\*: Además, existe un crédito reembolsable denominado IETC,<sup>44</sup> que corresponde a NZD 520 para ingresos entre NZD 24.000 y NZD 44.000, y que cae 13 centavos para cada NZD 1 por ingresos mayores a AUD 44.001.

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

Como se puede observar, a diferencia de los otros países analizados. Nueva Zelanda tiene solo cuatro tramos. Por otro lado, al igual que Australia, no presenta impuestos locales ni descuentos personales, pero sí presenta alzas importantes de la tasa a medida que los ingresos crecen, y créditos tributarios para los tramos más bajos.

La Tabla 21 muestra el ajuste de la estructura tributaria siguiendo el tipo de cambio nominal, donde, adicionalmente, el IETC beneficia a aquellos con rentas anuales entre \$11.067.531 y \$20.290.473 con un crédito de \$239.797. Para aquellos de mayores ingresos, el crédito cae \$13 por cada \$100 pesos adicionales de ingreso. Al igual que en el caso de Australia, este crédito será aplicado en el IGC.

<sup>44</sup> *Independent Earner Tax Credit* en inglés. Este crédito tiene otros requisitos adicionales, como que las personas o sus parejas no estén inscritas en determinados programas sociales. Esto genera que la tasa efectiva para los ingresos entre NZD 24.000 y NZD 44.000 sea levemente mayor a la que tienen los ingresos entre NZD 14.000 y NZD 23.999, pero se explica en parte porque este último grupo puede estar recibiendo transferencias. Para efectos de este trabajo asumiremos que todos lo reciben.

**Tabla 21.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS IMPONIBLES ANUALES DE LAS PERSONAS, SIGUIENDO A NUEVA ZELANDA POR TIPO DE CAMBIO NOMINAL

Chile / Nueva Zelanda - Gobierno central (Nominal)		
Nivel ingreso		Tasa (%)
\$ -	\$ 6.456.060	10,5
\$ 6.456.060	\$ 22.135.062	17,5
\$ 22.135.062	\$ 32.280.299	30,0
\$ 32.280.299	o más	33,0

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, para el tipo de cambio ajustado por PPC, la Tabla 22 refleja la estructura impositiva con la que se gravarán las rentas imponibles anuales totales, donde, adicionalmente, el IETC beneficia a aquellos con rentas anuales entre \$6.793.074 y \$12.453.968 con un crédito de \$147.183. Para aquellos de mayores ingresos, el crédito cae \$13 por cada \$100 pesos adicionales de ingreso.

**Tabla 22.** ESTRUCTURA IMPOSITIVA PARA LOS INGRESOS IMPONIBLES ANUALES DE LAS PERSONAS, SIGUIENDO A NUEVA ZELANDA POR TIPO DE CAMBIO AJUSTADO POR PPC

Chile / Nueva Zelanda - Gobierno central (PPC)		
Nivel de ingreso		Tasa (%)
\$ -	\$ 3.962.626	10,5
\$ 3.962.626	\$ 13.586.147	17,5
\$ 13.586.147	\$ 19.813.131	30,0
\$ 19.813.131	o más	33,0

Fuente: Elaboración propia.

Si usamos el tipo de cambio nominal para hacer la equivalencia, se recaudarían US\$10.739 millones por concepto de ISC y US\$2.732 millones por concepto de IGC. Esto dejaría a la recaudación por concepto de impuestos a las personas en un total de US\$13.470 millones (ascendiendo a un 4,9% del PIB), lo que implica una recaudación adicional de US\$9.884 millones anuales, equivalente a 3,6% del PIB. Además, esto se traduce en un coeficiente Gini del ingreso monetario de 0,478, siendo 0,008 puntos menor al escenario base.

Por su parte, si usamos el tipo de cambio ajustado por PPC, se recaudarían US\$12.121 millones por concepto de ISC y US\$3.315 millones por concepto de IGC. Esto dejaría a la recaudación por concepto de impuestos a las personas en un total de US\$15.437 millones (5,6% del PIB), lo que implica una recaudación adicional de US\$11.851 millones anuales, equivalente a 4,3% del PIB. Además, esto se traduce en un coeficiente Gini de 0,472, siendo 0,014 puntos menor que en el escenario base.

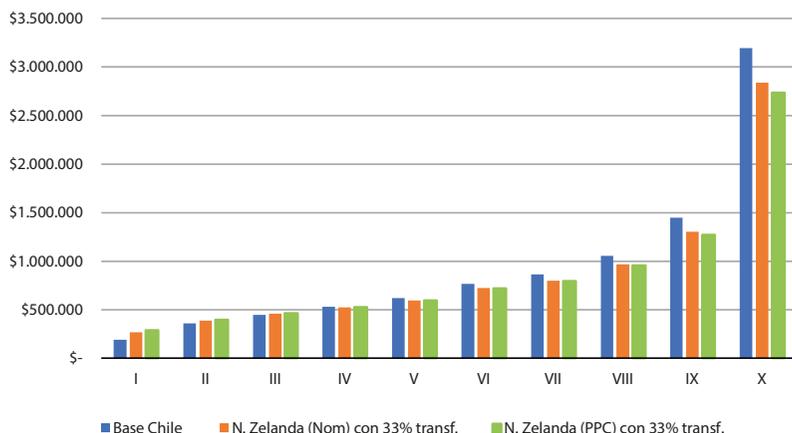
La Tabla 23 muestra las distintas distribuciones y recaudaciones que se pueden obtener según el grado de transferencias que se hagan. Se observa que en el caso extremo (todo se usa en más transferencias) el Gini podría bajar a 0,435 y 0,426 en los casos nominal y PPC, respectivamente. Para ilustrar qué sucede con la distribución de los ingresos por decil, en el Gráfico 10 se muestra qué sucede con los ingresos promedio de cada decil cuando el ejercicio se hace con ambos tipos de cambio y se distribuye como transferencia un tercio de la mayor recaudación.

De forma similar al caso australiano, se genera una recaudación importante, pero menor a los casos español y noruego. Sin embargo, es parecido a los casos anteriormente mencionados en el sentido de que, independientemente del tipo de cambio utilizado, a partir del decil IV los ingresos monetarios se ven reducidos.

**Tabla 23.** RESUMEN DE COEFICIENTES DE GINI Y RECAUDACIÓN PARA EL ESTADO, DE ACUERDO CON EL AUMENTO DE TRANSFERENCIAS

País	Nominal		PPC	
	Gini monetario	Recaudación adicional	Gini monetario	Recaudación adicional
Nueva Zelanda				
Transferencias base de Chile	0,478		0,472	
Aumentadas en 33% de la recaudación adicional	0,459		0,449	
Aumentadas en 67% de la recaudación adicional	0,445	USD 9.884 millones	0,434	USD 11.851 millones
Aumentadas en 100% de la recaudación adicional	0,435		0,426	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

**Gráfico 10.** INGRESOS MONETARIOS EN CASO DE QUE AUMENTEN TRANSFERENCIAS EN UN 33% DE LA RECAUDACIÓN ADICIONAL EN AMBOS CASOS

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta Casen (2017).

### 3. Conclusiones

En este artículo aplicamos la estructura al impuesto a la renta personal de cuatro países (Australia, España, Noruega y Nueva Zelanda) a Chile, y medimos cuánto más se recaudaría y cómo variaría la distribución del ingreso. Ello, dado que nuestra estructura de impuesto al ingreso de las personas tiene dos características que la hacen diferente a la de la mayoría de los países del mundo. Primero, el tramo exento es relativamente elevado. Segundo, las tasas marginales suben muy lentamente con el ingreso.

Se concluye, en primer lugar, que de aplicarse la estructura tributaria de estos países a Chile, considerando el tipo de cambio nominal bilateral para los distintos tramos de ingreso, la mayor recaudación fluctuaría entre 1,5% del PIB para la estructura de Australia hasta 4,7% del PIB en el caso de España. Si se ajustan las tablas de ingreso al tipo de cambio corregido por PPC, el rango va entre 3% del PIB para la estructura de Australia hasta 5,2% del PIB para la de Noruega. En segundo lugar, se concluye que la gran diferencia con Chile no son las tasas marginales máximas, sino las dos características antes mencionadas de nuestro sistema: tramo exento elevado y aumento mucho más gradual de las tasas marginales del impuesto. Tercero, con estas nuevas estructuras de impuesto, la mejora en la distribución del ingreso es marginal. Sin embargo, si estos re-

cursos extras se usan para aumentar las transferencias, el coeficiente de Gini baja en forma más relevante.

Para ilustrar mejor las diferencias entre la estructura de impuesto a la renta de las personas en Chile en comparación con los países aquí mencionados, la Tabla 24 muestra las tasas medias efectivas de impuesto que se pagan en estos países para distintos niveles de ingreso. Por ejemplo, si consideramos las escalas a tipo de cambio nominal, una persona que en Chile, en 2017, tenía un ingreso imponible de 1 millón de pesos, al mes pagaba una tasa media de 1,5%. Sin embargo, con ese mismo ingreso si se usara la escala de impuestos de esos países pagaría entre 2,8% y 12,6%. Si el ingreso de una persona es de 10 millones, en Chile aquella pagará 24%, en comparación con un rango de entre 29,5% y 36,9% en los otros países. Por cierto, si usamos PPC, las diferencias son aún mayores.

**Tabla 24.** TASA EFECTIVA DE IMPUESTOS SOBRE INGRESOS BRUTOS DE ACUERDO CON LOS DIFERENTES SISTEMAS

Ingresos imponibles	Chile (%)	Australia		España		Noruega		Nueva Zelanda	
		Nominal (%)	PPC (%)	Nominal (%)	PPC (%)	Nominal (%)	PPC (%)	Nominal (%)	PPC (%)
\$ 350.000	0,0	0,0	0,0	0,6	2,6	0,0	0,9	10,5	10,9
\$ 500.000	0,0	0,0	0,8	6,1	7,5	0,0	4,6	10,5	10,4
\$ 1.000.000	1,5	2,8	11,9	12,6	13,4	5,1	12,4	11,7	15,2
\$ 2.000.000	3,9	14,4	22,6	18,9	19,9	13,2	19,4	16,6	22,3
\$ 5.000.000	13,7	26,8	32,5	30,4	31,8	23,3	30,1	26,0	28,7
\$ 10.000.000	24,0	33,9	38,7	36,9	37,7	30,6	34,3	29,5	30,9

Fuente: Elaboración propia.

Si se decidiera ir en la línea de una reforma al impuesto a la renta personal que acercara nuestro sistema al de la mayoría de los países de la OCDE, se podría pensar en uno de los casos o en una combinación de los casos aquí analizados. Además, esto se podría aplicar en forma gradual. Estimamos que, de procederse de esta manera, sería razonable que parte de la mayor recaudación fuera usada para financiar un mayor gasto social y otra parte para reducir el impuesto corporativo. En efecto, la carga tributaria de las empresas en Chile es elevada, bajo los mismos estándares usados en este trabajo. Ello nos hace menos competitivos y daña la inversión y el crecimiento.

## Bibliografía

- Beyer, H. 2011. ¿Que veinte años no es nada...? Una mirada a la desigualdad de ingresos a partir de las encuestas Casen. *Estudios Públicos* 121, 5-33. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095444/rev121\\_HBeyer.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095444/rev121_HBeyer.pdf) [20 de julio 2020].
- Breeden, C. y Hunter, W. 1985. Tax Revenue and Tax Structure. *Public Finance Review* 13(2), 216-224.
- Briones, I. 2020. Ministro Briones pone como referentes a Australia y Nueva Zelanda para la economía chilena en la próxima década. *La Tercera*, 31 de diciembre. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/australia-nueva-zelanda-los-referentes-briones-la-economia-chilena/958433/> [2 de enero 2020].
- Creedy, J. y Gemmell, N. 2004. The Income Elasticity of Tax Revenue: Estimates for Income and Consumption Taxes in the United Kingdom. *The Journal of Applied Public Economics* 25, 55-77.
- Contreras, D. 1999. Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos. *Perspectivas* 2, 311-332.
- Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R. y Shleifer, A. 2010. The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship. *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(3), 31-64.
- Encuesta Casen 2017. Resultados encuesta Casen 2017. Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen\\_2017.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php) [20 de julio 2020].
- Fairfield, T. y Jorrat, M. 2014. Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. Working Paper 17. International Centre for Tax and Development.
- Fuentes, A. y Vergara, R. 2020. Carga tributaria en Chile: evidencia actualizada. *Puntos de Referencia* 526. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200130/20200130114145/pder526\\_afuentes\\_rvergara.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200130/20200130114145/pder526_afuentes_rvergara.pdf) [20 de julio 2020].
- Hutton, J. y Lambert, P. 1980. Evaluating Income Tax Revenue Elasticities. *The Economic Journal* 90(360), 901-906.
- Jolliffe, D. y Krushelnysky, B. 2000. Bootstrap Standard Errors for Indices of Inequality: Inequerr. *Stata Technical Bulletin* 51.
- Kopczuk, W. 2005. Tax Bases, Tax Rates and the Elasticity of Reported Income. *Journal of Public Economics* 89(11-12), 2093-2119.
- Larrañaga, O. y Herrera, R. 2008. Los recientes cambios en la desigualdad y pobreza en Chile. *Estudios Públicos* 109, 149-186. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304094458/r109\\_larranaga\\_pobreza.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304094458/r109_larranaga_pobreza.pdf) [20 de julio 2020].
- Larrañaga, O. y Rodríguez, M. 2014. Desigualdad de ingresos y pobreza en Chile 1990 a 2013. Documento de trabajo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Chile.
- López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P. 2013. La 'parte del león': nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. Serie Documentos de Trabajo 379. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- López, R., Figueroa, E. y Gutiérrez, P. 2016. Fundamental Accrued Capital Gains and the Measurement of Top Incomes: An Application to Chile. *The Journal of Economic Inequality* 14, 379-394.

- Rau, T. 2011. Pobreza y desigualdad en Chile: un análisis con la encuesta Casen (163-201). En Reinecke, G. y Valenzuela, M.E. (eds.), *Chile. El impacto del mercado laboral en el bienestar de las personas*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Vartia, L. 2008. How do Taxes Affect Investment and Productivity?: An Industry-Level Analysis of OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 656, OECD. *EP*



Artículo

## Impuesto al patrimonio: una propuesta tributaria deficiente

Hermann González B.,<sup>a</sup> Felipe Larraín B.,<sup>a,b</sup> Óscar Perelló P.,<sup>c,a</sup>

<sup>a</sup> Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Clapes UC, Chile

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

<sup>c</sup> University College London, Reino Unido

**RESUMEN:** Este trabajo analiza la conveniencia de implementar un impuesto al patrimonio en Chile. En primer lugar, se presenta el contexto tributario y económico en que se desarrolla la discusión sobre el impuesto al patrimonio. Luego, se revisan los efectos macroeconómicos y fiscales de establecer este tipo de impuesto. La teoría económica sugiere que un impuesto al patrimonio puede inducir salidas de capitales, un menor retorno del capital, una reducción del precio de los activos gravados y costos de eficiencia para el Estado. En esa línea, la

---

HERMAN GONZÁLEZ es MA en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador macroeconómico del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC). Dirección: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 440, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8331010. Email: [hegonzal@uc.cl](mailto:hegonzal@uc.cl).

FELIPE LARRAÍN es PhD en Economía, Harvard University, EEUU. Profesor titular de la Facultad de Economía y Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile, y miembro del Comité Ejecutivo del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC). Dirección: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 440, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8331010. Email: [flarraib@uc.cl](mailto:flarraib@uc.cl).

ÓSCAR PERELLÓ es MA en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, y estudiante de doctorado del Departamento de Economía, University College London (UCL). Investigador externo del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC). Dirección: Avda. Libertador Bernardo O'Higgins 440, Santiago Centro, Santiago, Chile, CP 8331010. Email: [oiperell@uc.cl](mailto:oiperell@uc.cl).

Agradecemos los valiosos comentarios y sugerencias de dos árbitros anónimos y la asistencia en investigación de Patricio Mansilla.

experiencia de los países de la OCDE muestra que el impuesto al patrimonio disminuye la riqueza reportada por los hogares, mientras que estimaciones empíricas para la elasticidad del *stock* de capital sugieren que sus efectos sobre la actividad económica son relevantes. Por otro lado, los efectos sobre la distribución del ingreso de este mecanismo son acotados. En términos de recaudación fiscal, la experiencia de los países de la OCDE sugiere una baja contribución del impuesto al patrimonio a las arcas fiscales. Finalmente, se evalúa la propuesta de impuesto al patrimonio presentada para Chile y se argumenta que la recaudación fiscal sería muy inferior a lo estimado por los promotores de esta iniciativa.

PALABRAS CLAVE: impuestos, patrimonio, riqueza, política tributaria, stock de capital

RECIBIDO: octubre 2020 / ACEPTADO: enero 2021

### **Wealth Tax: A Flawed Proposal**

ABSTRACT: This paper analyzes the convenience of implementing a wealth tax in Chile. First, we present the current tax and economic context in which the discussion on the wealth tax takes place. Then, we review the macroeconomic and fiscal effects of this type of tax. Economic theory suggests that a wealth tax induces capital outflows, a lower return on capital, a reduction in the price of taxed assets, and efficiency costs for the Government. Moreover, the experience of OECD countries shows that the wealth tax decreases self-reported household wealth, while empirical estimates for the capital stock elasticity suggest that its effects on economic activity are sizable. On the other hand, the effects on income distribution are limited. In terms of tax collection, the recent experience of OECD countries shows a low contribution of the wealth tax to the fiscal budget. Finally, we assess the wealth tax proposal presented for Chile and argue that tax collection would be much lower than estimated by the sponsors of this policy.

KEYWORDS: taxes, wealth, wealth tax, tax policy, capital stock

RECEIVED: October 2020 / ACCEPTED: January 2021

**E**ste documento analiza la conveniencia de implementar un impuesto al patrimonio (o impuesto a la riqueza personal neta) en Chile, considerando aspectos macroeconómicos y fiscales. Si bien la crisis económica generada por el Covid-19 ha reimpulsado el debate sobre el impuesto al patrimonio a nivel global, la tendencia seguida por la mayoría de los países de la OCDE durante las últimas décadas fue eliminar este tipo de impuestos. Considerando la teoría económica, la experiencia

de los países de la OCDE que han implementado este tipo de impuestos y estimaciones recientes para la elasticidad del stock de capital, argumentamos que el impuesto al patrimonio tendría un impacto negativo y significativo sobre la actividad económica. Lo anterior es particularmente contraproducente en el contexto económico actual, donde uno de los principales desafíos que enfrenta el país es la recuperación de los empleos perdidos durante la crisis sanitaria. Por otro lado, la experiencia internacional sugiere que la recaudación fiscal sería inferior a lo estimado en la propuesta tributaria presentada para Chile (Boletín N° 13555-07).

En primer lugar, se analiza el contexto tributario y económico en el que se desarrolla la discusión sobre el impuesto al patrimonio. Este mecanismo fue discutido institucionalmente en la negociación entre gobierno y oposición a fines de 2019. En ese entonces, ante los problemas técnicos asociados a este impuesto, se optó por implementar otras medidas que permitieran obtener recursos fiscales de forma progresiva, como fue el nuevo tramo del impuesto a la renta y las mayores contribuciones de bienes raíces incorporados en la Ley N° 21.210. Por otro lado, la propuesta de impuesto al patrimonio se ha realizado mediante una Moción Parlamentaria que está fuera del marco constitucional para la política tributaria, tensionando el orden institucional. En cuanto al contexto económico, se debe considerar que la discusión tributaria se desarrolla mientras el país atraviesa su peor momento económico desde la crisis de 1982.

En cuanto a los efectos macroeconómicos, la teoría económica sugiere que el impuesto al patrimonio genera un impacto adverso sobre la economía a través de diversos canales de transmisión. Primero, en un mundo altamente globalizado, el impuesto al patrimonio tiende a inducir salidas de capitales que repercuten sobre la inversión y la capacidad productiva de la economía. Segundo, el impuesto al patrimonio es, en la práctica, un impuesto sobre el retorno del capital, lo que disminuye los incentivos al ahorro y la inversión. En esta línea, cabe señalar que un impuesto relativamente pequeño sobre el patrimonio representa un impuesto de gran magnitud sobre el retorno del capital. Tercero, el impuesto al patrimonio puede disminuir el precio de los activos gravados, lo que no solo afectaría a los contribuyentes de alto patrimonio, sino que a todos los hogares y empresas que cuenten con tales activos. Cuarto, el impuesto al patrimonio conlleva altos costos de eficiencia para el Estado en términos de evaluación de activos.

Este trabajo también revisa un conjunto de estudios empíricos recientes en países de la OCDE. La evidencia analizada para Colombia, Dinamarca, España, Holanda, Suecia y Suiza sugiere que el impuesto al patrimonio disminuye la riqueza de los hogares. En el caso de Suiza, es posible descomponer este efecto en sus distintos canales de transmisión. En particular, cerca de la mitad del efecto se explicaría por movimientos de capitales, caídas en el precio de activos y menores tasas de ahorro, mientras que el resto del efecto respondería a prácticas de elusión y evasión tributaria, entre otros factores. Por otro lado, la evidencia analizada para Francia sugiere que las salidas de capitales inducidas por el impuesto al patrimonio son significativas.

El orden de magnitud de los efectos del impuesto al patrimonio sobre la economía dependerá de la elasticidad de largo plazo del stock de capital que tengan los contribuyentes gravados por el impuesto. Si esta elasticidad es alta, incluso un impuesto a la riqueza aparentemente pequeño puede tener implicancias significativas sobre la actividad económica. Considerando las elasticidades estimadas por la literatura económica, se argumenta que los efectos de un impuesto al patrimonio sobre la actividad económica son relevantes. Por otro lado, los efectos sobre la distribución del ingreso de este mecanismo son acotados. Lo anterior es particularmente cierto para el caso de Chile, dado que la principal brecha con la OCDE está en el efecto de las transferencias sociales sobre la distribución del ingreso, mientras que el margen para mejorar la distribución del ingreso a través de impuestos es significativamente menor.

En términos de recaudación fiscal, la experiencia de los países de la OCDE es concluyente respecto de la baja efectividad del impuesto al patrimonio. Desde 1990 a la fecha, la recaudación promedio de los países OCDE que han utilizado este impuesto es de solo 0,17% del PIB (0,51% de la recaudación tributaria total). Al desagregar a nivel de países, la mayoría de los países de la OCDE que ha utilizado un impuesto al patrimonio ha recaudado menos de 0,2% del PIB, mientras que solo dos países han logrado recaudar más de 0,5% del PIB.

Finalmente, se analiza la propuesta de impuesto al patrimonio para Chile (Boletín N°13555-07). Esta propuesta contiene cuatro diferencias técnicas respecto del impuesto al patrimonio aplicado en otros países de la OCDE. Primero, la propuesta para Chile utiliza el concepto de patrimonio 'bruto', lo que difiere de la experiencia de los países OCDE y de la con-

ceptualización económica de la riqueza personal, donde esta se considera 'neta' de deudas. Segundo, la propuesta plantea que el impuesto se cobraría por una sola vez, mientras que en décadas recientes los países de la OCDE han utilizado impuestos que se cobran de manera regular. Sin embargo, la experiencia reciente de España, donde este impuesto fue instaurado de manera transitoria para enfrentar la crisis del Euro en 2011 y se mantiene vigente hasta la fecha, sugiere que la promesa de un impuesto transitorio es poco creíble. Tercero, la tasa impositiva propuesta para Chile (2,5%) es superior a las tasas observadas en la mayoría de las experiencias de países OCDE. Cuarto, la propuesta actual considera un umbral discreto para los patrimonios (US\$22 millones), lo que refuerza los incentivos al subreporte de activos.

Respecto de la estimación fiscal que acompaña a la propuesta de impuesto al patrimonio para Chile, se observa que esta difiere de la experiencia de los países de la OCDE. En particular, la Moción Parlamentaria plantea recaudar US\$6.500 millones (2,3% del PIB), lo que es mayor a la recaudación fiscal obtenida por cualquiera de los países de la OCDE en décadas recientes. Al considerar la recaudación fiscal por cada punto de impuesto al patrimonio, la propuesta para Chile espera recaudar 0,92% del PIB por cada punto de impuesto, lo que es muy superior a lo recaudado por Noruega (0,53%), Holanda (0,26%), Islandia (0,2%), Austria (0,14%), Suecia (0,13%), Alemania (0,11%) y Finlandia (0,1%) por cada punto de impuesto.

Este artículo extiende otros trabajos sobre el tema en al menos tres dimensiones.<sup>1</sup> En primer lugar, además de proporcionar argumentos teóricos adicionales, se presenta una revisión empírica de los efectos macroeconómicos del impuesto al patrimonio en los países de la OCDE que lo han implementado. Segundo, se discuten las estimaciones realizadas para la elasticidad del stock de capital en la literatura económica, las que son fundamentales para evaluar la magnitud de los efectos macroeconómicos antes mencionados. Tercero, se analiza la propuesta de impuesto al patrimonio presentada para Chile, abordando sus principales características técnicas y su estimación fiscal. El resto de este documento se estructura como sigue. La sección 1 presenta el contexto tributario y económico. La sección 2 analiza los efectos macroeconómicos del impuesto

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Cordero y Vergara (2020).

al patrimonio. La sección 3 analiza el impacto sobre la recaudación fiscal. La sección 4 evalúa la propuesta presentada para el caso de Chile. La sección 5 concluye.

## I. Contexto tributario y económico en Chile

### Acuerdos tributarios recientes

La discusión sobre el impuesto al patrimonio no es nueva, sino que tiene antecedentes recientes en la crisis social ocurrida en Chile a partir de octubre de 2019. Tales hechos se produjeron en momentos en que se discutía el proyecto de modernización tributaria en el Senado, después de haber pasado con éxito el primer trámite de la Cámara de Diputados, fruto de un acuerdo entre el gobierno, el Partido Demócrata Cristiano, sectores independientes y las pymes. Dicho acuerdo consideraba la inclusión de medidas que aumentarían la recaudación de forma progresiva.

La discusión tributaria que continuó en el Senado, como muchas otras discusiones que se producían en ese momento en nuestro país, estuvo influenciada por la crisis social que atravesaba el país. La oposición planteaba que la causa del malestar social radicaba en la desigualdad de ingresos, de manera que la solución requería que quienes tuvieran más recursos, aportaran más. En este contexto, representantes políticos de gobierno y de oposición discutieron la posibilidad de crear un impuesto al patrimonio o a las grandes fortunas, representadas por el 1% más rico de nuestro país.<sup>2</sup> Sin embargo, atendiendo los problemas técnicos que tienen los impuestos al patrimonio, los que llevaron a su eliminación en la mayor parte de los países de la OCDE, la negociación entre el gobierno y la Comisión de Hacienda del Senado optó por una forma distinta de gravar a quienes tienen mayores recursos económicos en Chile.

En primer lugar, se creó un nuevo tramo del impuesto a la renta que considera una tasa de 40% para los contribuyentes de altos ingresos. Esta tasa afecta a los trabajadores dependientes con rentas mensuales superiores a 15,4 millones de pesos (Impuesto de Segunda Categoría) y a los

---

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo: "RN y oposición inician diálogo para impulsar impuesto al 1% 'más rico'". Disponible en: <https://www.latercera.com/politica/noticia/rn-oposicion-inician-dialogo-impulsar-impuesto-al-1-mas-rico/876933/> [20 de octubre 2020].

contribuyentes con rentas anuales por sobre 185 millones de pesos (Impuesto Global Complementario). En el acuerdo firmado entre el gobierno y los senadores se señaló que este nuevo tramo gravaría al 1% de los contribuyentes de mayores ingresos. En segundo término, atendiendo a que uno de los problemas del impuesto al patrimonio es la movilidad de los capitales, se optó por subir el impuesto al activo inmóvil, es decir, las contribuciones de bienes raíces. Específicamente, se creó una sobretasa del impuesto territorial para activos inmobiliarios de alto valor. La base de esta sobretasa se estima con la suma de los avalúos fiscales de cada contribuyente y tiene un tramo exento de 670 UTA. Al primer tramo, entre 670 y 1.175 UTA, se aplica una tasa de 0,075%; al segundo tramo, entre 1.175 y 1.510 UTA, una tasa de 0,15%; y al último tramo, por sobre 1.510 UTA, una tasa de 0,275%. En el caso de las personas, este impuesto afectaría a un total 35 mil contribuyentes de alto patrimonio y se estimó que, del total recaudado, un 80% provendrá del 0,1% de los contribuyentes de mayores recursos, convirtiéndolo en un impuesto altamente progresivo.

El acuerdo firmado entre el gobierno y el Senado contempló la implementación de dos impuestos que implican un aumento de la carga tributaria para las personas de mayores ingresos de nuestro país. De esta forma, se debe tener en consideración que la alternativa de un impuesto al patrimonio fue discutida hace pocos meses y que la respuesta a este debate, proveniente de la negociación entre el gobierno y el Senado, fue implementar medidas alternativas que se consideraron más efectivas para incrementar la recaudación fiscal de forma progresiva.

### **Política tributaria dentro del marco constitucional**

Los impuestos, al igual que los proyectos que erogan gasto público, son iniciativa exclusiva del presidente de la República de acuerdo con la Constitución Política del Estado. En particular, el artículo 65 de la Constitución señala que “corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión”. De esta forma, no corresponde que sea el Congreso el que proponga la creación de un impuesto, como ha sido el caso con la Moción Parlamentaria que propone

implementar un impuesto al patrimonio,<sup>3</sup> y hacerlo tensiona aún más el orden institucional vigente.

También va en contra de nuestro orden institucional que el proyecto destine los recursos que recaudaría este impuesto a un fin específico, como es el financiamiento de una renta básica de emergencia. El artículo 19 inciso tercero de la Carta Fundamental establece que “los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado”. Si bien la Constitución permite excepciones al principio de no afectación, este no es el caso del impuesto al patrimonio. En particular, la ley autoriza que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, se autoriza que los tributos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo (Art. 19, numeral 20).

La idea de crear un impuesto al patrimonio mediante una Moción Parlamentaria no solo tensiona el orden institucional, sino que afecta la imagen externa de nuestro país en términos macroeconómicos. Esto, en la práctica, puede acelerar el deterioro de la clasificación crediticia soberana y, finalmente, generar peores condiciones de acceso al financiamiento para el Estado, las empresas y las familias. De hecho, a raíz del recientemente aprobado proyecto de retiro de parte de los fondos de las cuentas individuales de las AFP, que también tensionó la institucionalidad, la agencia clasificadora de riesgo Moody's señaló que “es un evento que puede sentar un mal precedente desde el punto de vista crediticio soberano”. El informe de la agencia criticó que la propuesta viniese del Congreso y no del ejecutivo, así como también la ausencia de un análisis técnico que los respaldara.<sup>4</sup>

## Sistema tributario en Chile

Si bien este documento se enfoca en evaluar los efectos macroeconómicos y fiscales de un impuesto al patrimonio, es importante considerar

---

<sup>3</sup> Ver Moción Parlamentaria correspondiente al Boletín N° 13555-07. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=13876&prmTIPO=INICIATIVA> [20 de octubre 2020].

<sup>4</sup> Ver “Moody's y retiro del 10%: 'Puede sentar un mal precedente desde el punto de vista crediticio soberano'”. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/moodys-y-retiro-del-10-puede-sentar-un-mal-precedente-desde-el-punto-de-vista-crediticio-soberano/QCYN33ACWBHYZBBPDAYQIYP2PM/> [24 de julio 2020].

que este análisis se inserta en un debate más amplio, el que incluye al sistema tributario en su conjunto. En octubre de 2020, el Ministerio de Hacienda conformó la Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad, cuyo objetivo es analizar la dirección en la que debe avanzar el sistema tributario chileno en el mediano plazo.<sup>5</sup> Para definir este horizonte, es ilustrativo comparar la recaudación fiscal por tipo de impuesto en Chile y en los países de la OCDE, de manera de identificar en qué tributos se encuentran las principales diferencias. En el marco de nuestro análisis, interesa saber si tales diferencias radican en impuestos a la propiedad, entre los que se incluye el impuesto al patrimonio, o en otras categorías de impuestos.

El Gráfico 1 presenta la recaudación tributaria por tipo de impuesto para el caso de Chile, comparándola con la mediana de los países de la OCDE. Las cifras de recaudación se expresan como porcentaje del PIB, de manera de analizar su magnitud respecto del tamaño de la economía.

En primer lugar, se observa que las principales diferencias entre Chile y la OCDE se encuentran en el impuesto a la renta y en las contribuciones de seguridad social. Sin embargo, la diferencia en las contribuciones de seguridad social se explica, en buena medida, porque en Chile la mayor parte de estas se realizan a través de aportes a organismos privados (AFPs e isapres) y no mediante impuestos propiamente tales. En particular, en Chile, un 20% de estas contribuciones se realiza a través de impuestos, mientras que la mediana de los países de la OCDE es un 97%.<sup>6</sup> En el caso del impuesto a la renta, la diferencia está incida por el hecho de que el tramo exento es significativamente más amplio en el caso de Chile<sup>7</sup> y por la naturaleza semiintegrada del sistema tributario.

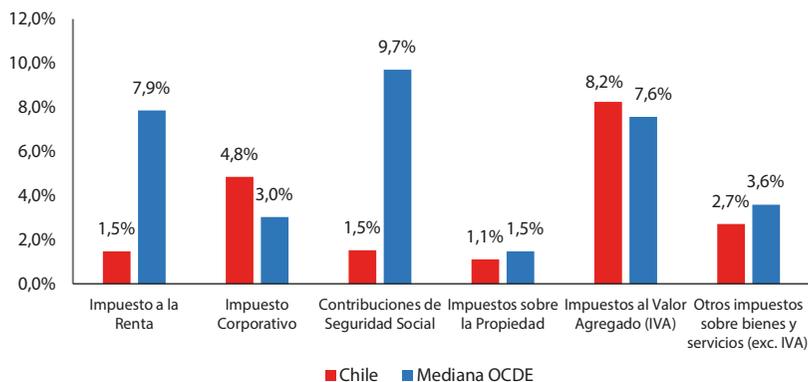
En cuanto a los impuestos sobre la propiedad, estos son relativamente similares en Chile y la OCDE, representando un 1,1% y un 1,5% del PIB, respectivamente. De esta forma, no es posible argumentar que una de las principales diferencias entre la recaudación tributaria de Chile

---

<sup>5</sup> Para más información, ver plataforma web del Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/ministerio-de-hacienda-crea-comision-tributaria-para-el-crecimiento-y-la> [14 de enero 2021].

<sup>6</sup> Ver OECD Stats (OCDE 2020).

<sup>7</sup> A modo de ejemplo, en países como Nueva Zelanda y Corea del Sur no existe un tramo exento propiamente tal; los contribuyentes de menores ingresos pagan una tasa marginal de 10,5% y 6%, respectivamente. Por otro lado, en Chile, los contribuyentes con una renta mensual de hasta \$690.000 están exentos de este tipo de impuesto.

**Gráfico 1. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR TIPO DE IMPUESTO EN CHILE Y LA OCDE (% DEL PIB)**

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

y los países de la OCDE radica en los impuestos sobre la propiedad, lo que podría utilizarse para justificar la implementación de un impuesto al patrimonio. Por otro lado, cabe señalar que en Chile la recaudación por concepto de impuesto corporativo está por encima de la mediana de la OCDE, lo que afecta directamente al retorno del capital. Lo anterior es relevante para nuestro análisis dado que, en la práctica, el impuesto al patrimonio representa un impuesto adicional sobre el retorno del capital, lo que se analizará con mayor detalle bajo el subtítulo ‘Principales efectos macroeconómicos’.

### Crisis económica

En 2020, Chile experimentó su mayor recesión desde la recesión económica de 1982, como consecuencia de las dos crisis que hemos enfrentado en menos de un año: la crisis social iniciada en octubre de 2019 y la pandemia del Covid-19, que afecta la economía desde marzo de 2020. De acuerdo con estimaciones del Banco Central, el PIB se habría contraído en torno a -6,0% en 2020.<sup>8</sup> Esta caída es muy superior a lo observado durante la crisis asiática de 1999, cuando el PIB se contrajo -0,4%, y du-

<sup>8</sup> El rango de proyección es de -6,25% a -5,75%, de acuerdo con el Informe de Política Monetaria de diciembre, Banco Central de Chile (2020b).

rante la crisis subprime de 2009, en que el PIB disminuyó un -1,6% (ver Gráfico 2). Por su parte, se estima que la inversión habría retrocedido cerca de -13,0% en 2020. El año 2021 veremos solo una recuperación parcial de la inversión y el producto, lo que a su vez está sujeto a un alto grado de incertidumbre en torno al desarrollo de la pandemia y la reaparición de los actos de violencia en el país.

La contracción de la economía ha tenido efectos significativos sobre el mercado laboral. En el *peak* de la crisis sanitaria (julio de 2020), el número de puestos de trabajo perdidos superó los 1,8 millones en términos interanuales, con lo que el número de ocupados descendió a niveles cercanos a los de inicios de 2010. Por su parte, la tasa de desempleo superó los dos dígitos y alcanzó un 13,1% en el mismo período.<sup>9</sup> Cabe señalar que, en un contexto de crisis económica, la tasa de desempleo subestima el nivel de desempleo efectivo debido a la caída de la participación laboral. En esta línea, la tasa de desempleo corregida por la disminución de la participación laboral alcanzó un máximo de 24,4% en julio de 2020, lo que refleja la verdadera magnitud de los efectos de la crisis sanitaria sobre el mercado laboral.<sup>10</sup>

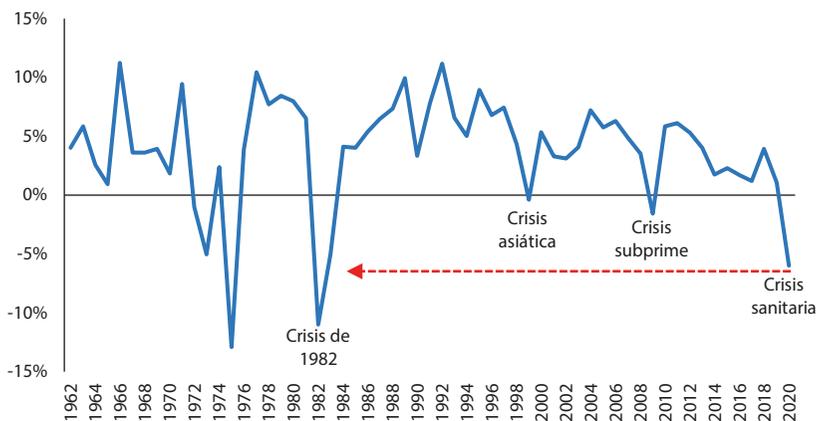
Si bien el empleo ha comenzado a recuperarse gradualmente en los meses recientes, las cifras actualizadas hasta noviembre de 2020 muestran que aún queda por recuperar más de un millón de puestos de trabajo. De esta forma, una recuperación completa y sostenible del mercado laboral solo será posible en la medida en que la actividad económica recobre su dinamismo. Para este objetivo se requiere un conjunto de medidas que promuevan la inversión nacional y extranjera, mientras que la creación de un impuesto al patrimonio, como se expondrá en las secciones siguientes, es contraria a cualquier estrategia de reactivación económica.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ver INE (2020).

<sup>10</sup> Las tasa de desempleo corregida por participación laboral corresponde a lo estimado por el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC (2020), utilizando la Encuesta de Empleo Covid-19. Cabe señalar que, si bien la corrección por participación laboral podría realizarse en cualquier período, solo en tiempos de crisis económica la tasa de desempleo corregida diferirá significativamente de la medición habitual.

<sup>11</sup> Cabe destacar el acuerdo alcanzado entre el gobierno y diversos partidos de oposición a mediados de junio de 2020, que considera un marco fiscal de hasta US\$12 mil millones en un horizonte de 24 meses, incorporando medidas de apoyo para las familias, empresas y municipios, recursos para la salud y un plan de inversión pública. En esa ocasión, nada se mencionó respecto de la creación de un impuesto al patrimonio, comprendiendo la relevancia de implementar medidas que faciliten la recuperación económica.

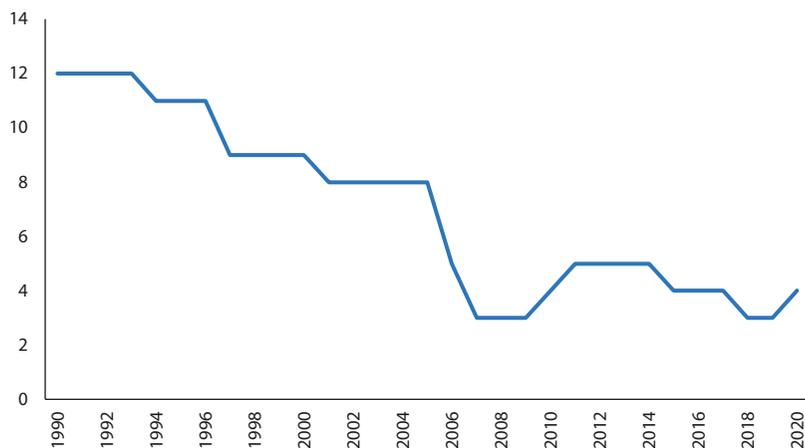
**Gráfico 2. CRECIMIENTO DEL PIB (VAR. % ANUAL)**

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Chile (2020a, 2020b).

## 2. Efectos económicos del impuesto al patrimonio

La tendencia seguida por la mayoría de los países desarrollados ha sido eliminar el impuesto al patrimonio. De acuerdo a los registros oficiales de la OCDE, en 1990 había doce países que contaban con un impuesto al patrimonio, mientras que en 2018 solo tres países usaban este mecanismo de recaudación (ver Gráfico 3). En la actualidad, este número ascendería a cuatro países, considerando la reciente incorporación de Colombia a la OCDE durante 2020. Los otros países de la OCDE que mantienen vigente este tipo de impuesto corresponden a España, Noruega y Suiza. Por su parte, Austria eliminó el impuesto al patrimonio en 1994; Dinamarca y Alemania en 1997; Holanda en 2001; Finlandia, Islandia y Luxemburgo en 2006; Suecia en 2007 y, más recientemente, Francia en 2017. Cabe señalar que algunos países de la OCDE utilizan impuestos sobre el valor de ciertos activos específicos, como es el caso de Bélgica, Holanda e Italia, pero tales tributos no representan un impuesto al patrimonio propiamente tal, de acuerdo con la definición de la OCDE y otros organismos especializados.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Ver The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD (OCDE 2018) y Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide (Ernst & Young 2019).

**Gráfico 3. NÚMERO DE PAÍSES DE LA OCDE CON IMPUESTO AL PATRIMONIO**

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018, 2020).

Nota: El número de países de la OCDE que cuenta con un impuesto al patrimonio aumentó de tres a cuatro tras la incorporación de Colombia a este organismo en abril de 2020.

La eliminación del impuesto al patrimonio en países de la OCDE se ha justificado tanto en su baja recaudación fiscal como en sus efectos adversos sobre la actividad económica. A modo de ejemplo, cuando Suecia eliminó el impuesto al patrimonio en 2007, el ministro de Hacienda de la época, Anders Borg, justificó su eliminación como una “política de impulso a la actividad empresarial para dinamizar el empleo” y aseguró que la medida tendría “un impacto real sobre la disposición a invertir en el país”.<sup>13</sup> En el caso de Francia, al momento de eliminar el impuesto al patrimonio en 2017, el primer ministro Edouard Philippe afirmó que “al menos 10.000 contribuyentes de altos ingresos habían trasladado capitales fuera de Francia debido al impuesto al patrimonio”.<sup>14</sup> Más allá de esta evidencia anecdótica, a continuación se analizan los principales efectos macroeconómicos del impuesto al patrimonio de acuerdo con la teoría

<sup>13</sup> Ver declaraciones del exministro de Hacienda de Suecia, Anders Borg (septiembre, 2017). Disponible en: [www.ft.com/content/d6f77584-dd4a-11db-8d42-000b5df10621](http://www.ft.com/content/d6f77584-dd4a-11db-8d42-000b5df10621) [20 de octubre 2020].

<sup>14</sup> Ver declaraciones del ex primer ministro de Francia, Edouard Philippe (septiembre, 2017). Disponible en: [www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-28/france-s-wealth-tax-has-driven-10-000-people-abroad-pm-says](http://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-28/france-s-wealth-tax-has-driven-10-000-people-abroad-pm-says) [20 de octubre 2020].

económica y la evidencia empírica. En primer lugar, se analizan los efectos macroeconómicos que se desprenden de la teoría económica. Posteriormente, se documenta el impacto económico que tuvo el impuesto al patrimonio en diversos países de la OCDE que lo han implementado. Finalmente, se discute la magnitud de estos efectos macroeconómicos, utilizando las elasticidades del stock de capital estimadas por la literatura económica.

### **Principales efectos macroeconómicos**

En un mundo altamente globalizado, un impuesto al patrimonio puede generar un éxodo de capitales que repercute sobre la inversión y la capacidad productiva de la economía. La movilidad del capital en respuesta a incentivos tributarios o en respuesta a un contexto de incertidumbre política respecto de medidas tributarias en el futuro, ha sido ampliamente documentada en la literatura económica. Le y Zak (2006) muestran que los flujos de capital en países en desarrollo presentan una alta sensibilidad a los riesgos políticos asociados a medidas tributarias, mientras que Alam y Quazi (2003) documentan que los cambios tributarios tienen un efecto significativo sobre las salidas de capitales. Por otro lado, estudios recientes de Moretti y Wilson (2017, 2019) muestran que la ubicación geográfica de los contribuyentes de altos ingresos en Estados Unidos es altamente sensible a las condiciones tributarias. En el caso de Francia, que se analizará con mayor detalle en la próxima sección, las salidas de capital se estimaron en más de 10.000 millones de euros por año (0,5% del PIB), lo que podría haber reducido la recaudación fiscal en un monto superior a lo recaudado por el impuesto al patrimonio.

Un segundo efecto macroeconómico se refiere a una disminución en los incentivos al ahorro y la inversión. Mirrlees et al. (2011) señalan que un impuesto al patrimonio es, en la práctica, un impuesto sobre el retorno del capital, lo que distorsiona las decisiones de consumo y ahorro de las personas, y disminuye los incentivos a la inversión. Fama (2020) indica que el impuesto al patrimonio puede aumentar significativamente el costo del capital, lo que implica que diversos proyectos de inversión dejen de ser rentables, y que un impuesto al patrimonio relativamente pequeño implica un impuesto relativamente alto sobre los flujos de ingreso generados por los activos gravados. En esa línea, el ejemplo de-

sarrollado por Cordero y Vergara (2020) es ilustrativo: considerando los retornos del capital en la actualidad, una tasa de impuesto de 1% sobre el stock de capital puede traducirse en una tasa de 50% sobre el retorno del capital. Además, se debe considerar que el stock de capital ya fue gravado a través del flujo que lo generó, el cual estuvo sujeto a impuestos sobre el ingreso personal y al impuesto corporativo, entre otros.

Un tercer efecto macroeconómico se refiere a que el impuesto al patrimonio puede disminuir el precio de los activos gravados. Lo anterior no solo afectaría a los contribuyentes de alto patrimonio, sino también a todos los hogares y empresas que cuenten con alguno de estos activos. En particular, Fama (2020) argumenta que si los precios de los activos reflejan los retornos netos de impuestos esperados por sus inversionistas, el impuesto al patrimonio puede disminuir significativamente el precio de tales activos. A modo de ejemplo, Fama considera un caso extremo en que, para un activo en particular, todo el efecto del impuesto al patrimonio se materializa a través de su precio. En tal escenario, y considerando una tasa de retorno de 5% sobre el capital, cada punto de impuesto al patrimonio disminuiría en 17% el precio del activo.<sup>15</sup> En la práctica, la magnitud de este efecto dependerá de las características propias de cada activo gravado. Sin embargo, el ejemplo de Fama permite ilustrar que una tasa de impuesto al patrimonio relativamente baja puede afectar significativamente el precio de algunos activos.

Otro efecto se refiere a los costos de eficiencia para el Estado. El impuesto al patrimonio implica destinar recursos fiscales a la evaluación y tasación de diversos activos que conforman el patrimonio del contribuyente. En el caso de Chile, esto es especialmente cierto para los activos no financieros, que no son reportados a las entidades fiscalizadoras. Como argumentan Scheuer y Slemrod (2020), un criterio de evaluación heterogéneo de los activos podría provocar inequidad horizontal y una fuga hacia activos que pueden ser más fácilmente subvalorados. Por otro lado, el impuesto al patrimonio aumenta los incentivos a la evasión y la elusión, lo que puede afectar la recaudación obtenida por otros tipos de impuestos (OCDE 2018).

---

<sup>15</sup> Considerando el ejemplo de Fama (2020) para el caso en que el ajuste ocurre completamente a través del precio del activo, el nuevo precio tras el impuesto a la riqueza corresponde a  $P = \frac{rP_0}{r+t}$ , donde  $P_0$  es el precio del activo antes del impuesto a la riqueza,  $r$  es la tasa de retorno del activo y  $t$  es la tasa de impuesto a la riqueza.

Finalmente, un elemento a favor del impuesto al patrimonio, en relación con los impuestos que se aplican directamente sobre las rentas del capital, es que mientras estos últimos castigan el éxito empresarial, el impuesto al patrimonio establece una tasa homogénea sobre los contribuyentes de mayor riqueza. En particular, un empresario que realiza inversiones más rentables terminará pagando una mayor tasa de impuestos bajo un esquema que grava las rentas del capital, lo que no ocurre bajo el impuesto al patrimonio tradicional. Como muestran Guvenen et al. (2019), este efecto genera que la carga tributaria se redistribuya desde los empresarios más productivos hacia los menos productivos, lo que terminaría por aumentar la productividad agregada de la economía. Sin embargo, y como se analizará en la siguiente sección (3), la recaudación fiscal del impuesto al patrimonio ha sido particularmente baja en los países que lo han implementado, por lo que difícilmente podría sustituir la recaudación obtenida a través de otros tipos de impuestos.

### **Evidencia empírica en países de la OCDE**

Históricamente, la evidencia empírica en torno a los efectos económicos del impuesto al patrimonio ha sido escasa, lo cual está vinculado a las restricciones en el acceso a datos sobre la riqueza de los contribuyentes y a las dificultades metodológicas para identificar un efecto causal. En lo más reciente, la propuesta de un impuesto global a la riqueza promovida por Piketty (2014), las mejoras en el acceso a datos administrativos y el avance de nuevas metodologías econométricas han propiciado el surgimiento de estudios empíricos en torno al impuesto al patrimonio. A continuación, se revisan un conjunto de trabajos que abordan los efectos del impuesto al patrimonio en la experiencia de diversos países de la OCDE (ver Tabla 1).

#### *Suiza*

Suiza es uno de los pocos países de la OCDE que mantiene un impuesto al patrimonio en la actualidad. En particular, Suiza establece una tasa de impuesto a la riqueza personal neta que varía entre 0,05% y 0,5%, a nivel de provincias y municipios. Es precisamente esta variabilidad la que explotan Brülhart et al. (2020) para analizar el efecto del impuesto al patrimonio

Tabla 1. EFECTOS ECONÓMICOS DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO EN PAÍSES DE LA OCDE

País	Estudio	Variable de interés	Efectos económicos
Suiza	Brülhart et al. (2020)	Fuga de capitales Precio de activos Ahorro de hogares Evasión y elusión tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de 1 punto porcentual (pp) en el impuesto al patrimonio aumenta 43% la riqueza reportada por los hogares.</li> <li>• Un 24% del efecto se explica por migración de contribuyentes, un 20% por aumento en el precio de activos inmobiliarios y un 6% por mayor ahorro de los hogares. El resto del efecto respondería a evasión y elusión tributaria, entre otros factores.</li> </ul>
Dinamarca	Jakobsen et al. (2020)	Riqueza reportada Stock de capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución de 1 pp en el impuesto al patrimonio aumenta entre 17% y 25% la riqueza reportada por los hogares en un plazo de 8 años.</li> <li>• Elasticidad de largo plazo del stock de capital se estima entre 0,77 y 1,15.</li> </ul>
Francia	Pichet (2007)	Fuga de capitales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuga de capitales se estima en más de \$10.000 millones de euros por año (0,5% del PIB).</li> <li>• El efecto acumulado de las salidas de capital reduce la recaudación fiscal en hasta 7.000 millones de euros por año (0,35% del PIB).</li> </ul>
Holanda	Zoutman (2018)	Riqueza reportada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de 2001 aumentó el impuesto al patrimonio, disminuyendo la riqueza reportada por los hogares en 14% por cada punto de impuesto.</li> </ul>
España	Durán-Cabré et al. (2019)	Riqueza reportada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reintroducción del impuesto al patrimonio en 2011 disminuyó en 32% la riqueza reportada por los hogares por cada punto de impuesto.</li> </ul>
Suecia	Seim (2017)	Riqueza reportada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un aumento de 1 punto porcentual en el impuesto al patrimonio reduce la riqueza reportada por los hogares en 0,3%.</li> </ul>
Colombia	Londoño-Velez y Ávila-Mahecha (2018)	Riqueza reportada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un aumento de 1% en el impuesto al patrimonio se traduce en una disminución de 2% en la riqueza reportada por los hogares.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a los estudios citados.

sobre la riqueza reportada por los hogares,<sup>16</sup> así como para descomponer este efecto en distintos mecanismos económicos. Los resultados del estudio son elocuentes: una disminución de 1 punto porcentual en el impuesto al patrimonio aumenta en 43% la riqueza reportada por los hogares.

Al analizar los mecanismos que impulsan el aumento de la riqueza reportada por los hogares en Suiza, se encuentra que un 24% del efecto se explica por la movilidad de los contribuyentes. Así, los contribuyentes se desplazan hacia las áreas del país con menores impuestos al patrimonio, lo que implica una salida de capitales desde las áreas con mayores tasas de impuestos. Por otro lado, un 20% del efecto se explica por un aumento en el precio de los activos inmobiliarios como consecuencia de un menor impuesto al patrimonio. Así, los costos económicos asociados a implementar un impuesto al patrimonio podrían ser asumidos no solo por los contribuyentes que pagan el impuesto, sino por todos los hogares que ven afectado el precio de sus activos inmobiliarios. Sin embargo, cabe señalar que los efectos estimados para el caso de Suiza consideran el valor reportado de los activos, el que no necesariamente equivale a su valor efectivo.

Brülhart et al. (2020) también encuentran que un 6% del aumento de la riqueza reportada se debe a un aumento en la tasa de ahorro de los hogares ante un menor impuesto a la riqueza. Si bien la magnitud de este efecto es más acotada que en el caso de los mecanismos anteriores, las decisiones de consumo y ahorro de los hogares tienen un efecto acumulativo a través del tiempo, lo que puede tener un impacto significativo sobre el stock de capital en el largo plazo, afectando la productividad y el empleo. El resto del efecto sobre la riqueza reportada por los hogares se atribuye, entre otros factores, a estrategias de evasión y elusión tributaria. Es decir, una reducción del impuesto al patrimonio permitiría reasignar recursos desde un uso claramente ineficiente, como son las estrategias de evasión y elusión tributaria, hacia actividades más productivas.

### *Dinamarca*

Jakobsen et al. (2020) analizan el efecto del impuesto al patrimonio sobre las decisiones de consumo y ahorro de los contribuyentes afectados

---

<sup>16</sup> La riqueza reportada por los hogares corresponde al nivel de riqueza registrada en los formularios oficiales para el pago de impuestos, de acuerdo con los activos que se consideran imponible en cada país.

por el impuesto. En particular, se estima el efecto de la reforma de 1989, la cual redujo la tasa de impuesto a la riqueza desde 2,2% a 1%, sobre la acumulación de riqueza de los hogares. Luego, se incorporan estos resultados en un modelo teórico que permite estimar las elasticidades de largo plazo del stock de capital respecto de la tasa de retorno del capital después de impuestos. Al igual que en el caso de Suiza, se encuentra que el impuesto al patrimonio afecta significativamente la riqueza reportada por los hogares. En particular, una reducción de 1 punto porcentual en el impuesto a la riqueza aumenta la riqueza reportada por los hogares afectados por el impuesto entre 17% y 25%, en un rango de ocho años. Dado que los autores utilizan registros administrativos para el pago de impuestos, no es posible identificar qué proporción de este efecto se explica por un aumento efectivo de la riqueza y qué parte representa un subreporte previo de la riqueza en respuesta al impuesto.

Al incorporar estos resultados empíricos en un 'modelo del ciclo de vida' extendido, los autores estiman que la elasticidad de largo plazo del stock de capital, con respecto a la tasa de retorno después de impuestos, se ubica en un rango entre 0,77 y 1,15 para los contribuyentes afectados por el impuesto. Esto quiere decir que si la tasa de retorno del capital disminuye un 10%, el stock de capital de largo plazo disminuye entre 7,7% y 11,5%. Cabe señalar que este cálculo se refiere a la proporción del stock de capital que está en manos de los contribuyentes afectados por el impuesto. Por su parte, el efecto sobre el stock de capital agregado dependerá de la distribución del stock de capital en la población, es decir, de qué porcentaje del stock de capital está concentrado en los contribuyentes de alto patrimonio. Este punto se analiza con mayor detalle en la sección subtitulada 'Orden de magnitud'.

### *Francia*

El caso de los impuestos a la riqueza en Francia ha tenido una alta repercusión mediática en los años recientes. Lo anterior se debe a la implementación del llamado 'impuesto a los súper-ricos' por parte del presidente François Hollande en 2012, que solo duró dos años en ejercicio, y a la abolición del histórico impuesto al patrimonio por parte del presidente Emmanuel Macron en 2017. Si bien no se han desarrollado estudios empíricos recientes que aborden, de manera rigurosa, el efecto de tales

impuestos sobre la economía, cabe al menos analizar la magnitud de las salidas de capital que motivaron su eliminación.<sup>17</sup>

Pichet (2007) estima que las salidas de capital desde que se reinstauró el impuesto a la riqueza personal neta en 1988 hasta 2007 alcanzaron los 200.000 millones de euros. Esta cifra implica que, en promedio, cada año las salidas de capital fueron superiores a 10.000 millones de euros (en torno a 0,5% del PIB). Si bien es difícil obtener una estimación precisa de cuánto hubiesen disminuido las salidas de capital de no haberse implementado el impuesto a la riqueza, el estudio sugiere que el valor presente neto del impuesto puede haber sido negativo. En particular, el estudio estima que el efecto acumulado de las salidas de capital se traduce en una disminución de la recaudación fiscal de hasta 7.000 millones de euros por año (0,35% del PIB), lo que es muy superior a la recaudación anual del impuesto a la riqueza, que alcanzaba los 4.400 millones de euros en ese entonces (0,23% del PIB).

#### *Holanda, España, Suecia y Colombia*

El principal foco de la literatura reciente ha estado en estimar los efectos del impuesto al patrimonio sobre la riqueza reportada por los hogares. Si la riqueza de los hogares tiene una alta sensibilidad al impuesto al patrimonio, su implementación se traducirá en una disminución del stock de capital, con sus consecuentes efectos sobre el crecimiento, la productividad y el empleo. En esa línea, se han realizado estudios recientes para los casos de Holanda, España, Suecia y Colombia.

Zoutman (2018) analiza el caso holandés utilizando la reforma implementada en 2001, en la cual se aumentó la tasa del impuesto al patrimonio desde 0,8% a 1,2%, además de disminuir el umbral de riqueza desde el cual se cobraba el impuesto. En línea con lo observado en los casos de Suiza y Dinamarca, el estudio encuentra una caída significativa de la riqueza reportada como consecuencia del aumento del impuesto. En particular, se estima que un punto adicional de impuesto al patrimonio disminuiría en 14% la riqueza reportada por los hogares en un plazo de cuatro años, lo cual incorpora tanto disminuciones efectivas

---

<sup>17</sup> Ver declaraciones del primer ministro de Francia, Edouard Philippe (septiembre, 2017). Disponibles en: [www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-28/france-s-wealth-tax-has-driven-10-000-people-abroad-pm-says](http://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-28/france-s-wealth-tax-has-driven-10-000-people-abroad-pm-says) [20 de octubre 2020].

en la riqueza como posibles estrategias de evasión y elusión. Zoutman (2018) sugiere que, debido a que las elasticidades de corto y largo plazo son similares, y a que reducir la riqueza efectiva puede tomar tiempo, este resultado respondería más a un subreporte de la riqueza que a una disminución efectiva de la riqueza. Sin embargo, a partir de los datos disponibles no es posible analizar empíricamente la magnitud relativa de ambos efectos.

Durán-Cabré et al. (2019) analizan el caso de España tras la reintroducción del impuesto al patrimonio en 2011, particularmente para los contribuyentes de Cataluña. En línea con los estudios analizados, se encuentra una caída significativa de la riqueza reportada por los hogares tras la implementación del impuesto, la cual disminuye 32% por un punto de impuesto al patrimonio en un horizonte de cuatro años. Este efecto se explica principalmente por medidas para eludir el pago de impuestos a través de cambios en la composición del portafolio de activos. Lo anterior conlleva consecuencias sobre la eficiencia de la asignación de recursos en la economía, ya que se opta por inversiones potencialmente menos productivas en la medida en que faciliten el subreporte de la riqueza personal.

Seim (2017) encuentra un efecto en la misma dirección para el caso de Suecia, pero con un orden de magnitud significativamente menor (una reducción de 0,3% de la riqueza reportada por los hogares por cada punto de impuesto al patrimonio). Como argumentan Jakobsen et al. (2020), lo anterior respondería a la estrategia empírica utilizada en el estudio. En particular, Seim (2017) utiliza una estrategia de *bunching*, la que permite identificar efectos causales a través del análisis de contribuyentes cerca del umbral de riqueza en que se comienza a cobrar el impuesto. Esta estrategia es efectiva para identificar efectos de evasión y elusión tributaria, pero no incorpora adecuadamente los cambios en la riqueza efectiva de los contribuyentes.

Utilizando una estrategia empírica similar a Seim (2017), Londoño-Velez y Ávila-Mahecha (2018) encuentran un efecto de mayor magnitud para el caso de Colombia, lo que se asocia con mayores dificultades para hacer cumplir este impuesto en países en desarrollo. En particular, el estudio estima que un aumento de 1% en el impuesto al patrimonio se traduce en una disminución de 2% en la riqueza reportada por los hogares en el corto plazo. Este trabajo muestra que existe una clara respuesta de los agentes económicos ante un impuesto al patrimonio, dado que los

contribuyentes inmediatamente realizan un subreporte de sus activos para ubicarse por debajo del umbral de este impuesto. Por otro lado, se muestra que es posible disminuir las prácticas de evasión y elusión mediante políticas que promuevan el reporte de activos, como un esquema voluntario de repatriación de activos. Sin embargo, es difícil estimar la magnitud relativa de este efecto, dado que no se cuenta con información sobre los activos que poseen los contribuyentes locales en el exterior, especialmente en el caso de que estén ubicados en paraísos fiscales.

### Orden de magnitud

En qué medida un impuesto al patrimonio pueda traducirse en efectos significativos sobre la economía está estrechamente relacionado con la elasticidad del stock de capital de los contribuyentes afectados por el impuesto. Esta elasticidad se define como el cambio porcentual en el stock de capital que ocurre frente a un pequeño cambio en la tasa de retorno del capital. En un estudio reciente, Saez y Stantcheva (2018) muestran formalmente cómo la elasticidad de largo plazo del stock de capital determina la magnitud de los efectos de un impuesto al patrimonio sobre la actividad económica. Para entender esta relación, se debe considerar primero que el impuesto al patrimonio genera una disminución en la tasa de retorno del capital. Siguiendo la formalización de Jakobsen et al. (2020), el cambio porcentual en la tasa de retorno del capital ( $\Delta\%r$ ) está dado por la ecuación (1), donde ' $t$ ' representa la tasa de impuesto al patrimonio y ' $r$ ' corresponde a la tasa de retorno del capital previo a establecer este impuesto.

$$\Delta\%r = \frac{-\Delta\%t(1+r)}{(1-t)(1+r)-1} \quad (1)$$

La disminución en el retorno del capital inducida por un impuesto al patrimonio se traduce en un menor stock de capital, mientras que el orden de magnitud de este efecto está dado por la elasticidad del stock de capital. Lo anterior también dependerá de qué porcentaje del stock de capital está en manos de los contribuyentes afectados por el impuesto. Si esta elasticidad es alta, y un porcentaje relevante del capital está concentrado en los contribuyentes de mayor riqueza, incluso un impuesto al patrimonio aparentemente pequeño puede tener implicancias significativas sobre el stock de capital y, por tanto, sobre el producto de largo plazo.

El valor de la elasticidad de largo plazo del stock de capital es una pregunta netamente empírica. La mayoría de los estudios relacionados al impuesto al patrimonio que se han analizado estiman efectos de corto plazo (Brülhart et al. 2020; Durán-Cabré et al. 2019; Londoño-Velez y Ávila-Mahecha 2018; Seim 2017; Zoutman 2018), los que se acotan a un horizonte menor o igual a cinco años. Sin embargo, utilizando el caso de Dinamarca, Jakobsen et al. (2020) proporciona una estimación de la elasticidad de largo plazo del stock de capital. En particular, se incorporan las estimaciones empíricas en un modelo de 'ciclo de la vida' que permite computar las elasticidades de largo plazo. De acuerdo con estas estimaciones, la elasticidad de largo plazo del stock de capital se ubicaría en un rango de 0,77 a 1,15. A modo de ejemplo, y asumiendo una tasa de retorno del capital de 5% (en línea con lo utilizado por Jakobsen et al. 2020), un impuesto al patrimonio de 1% reduce la tasa de retorno del capital en 27% (ver Ecuación 1). Luego, considerando el rango de elasticidades estimado, el stock de capital de los contribuyentes afectados por el impuesto al patrimonio se reduciría entre 21% y 31%.

Para estimar cuál sería el efecto sobre el stock de capital agregado y, por tanto, sobre el producto de largo plazo, es necesario conocer qué porcentaje de la riqueza está en manos de los contribuyentes afectados por el impuesto al patrimonio. Si bien este cálculo es difícil de realizar en términos técnicos, Saez y Zucman (2019b) estiman que, en Estados Unidos, al menos un 10% del stock de capital está en manos de los contribuyentes de más alto patrimonio (mayores a US\$50 millones). De esta forma, las elasticidades estimadas por la literatura económica sugieren que los efectos de un impuesto al patrimonio sobre la actividad económica son relevantes. En esta línea, Cournède, Fournier y Hoeller (2018) encuentran que aumentar (o implementar) impuestos al patrimonio está asociado con una caída significativa del producto en el largo plazo. Por otro lado, Hansson (2010) encuentra un efecto negativo de los impuestos al patrimonio sobre el crecimiento económico.

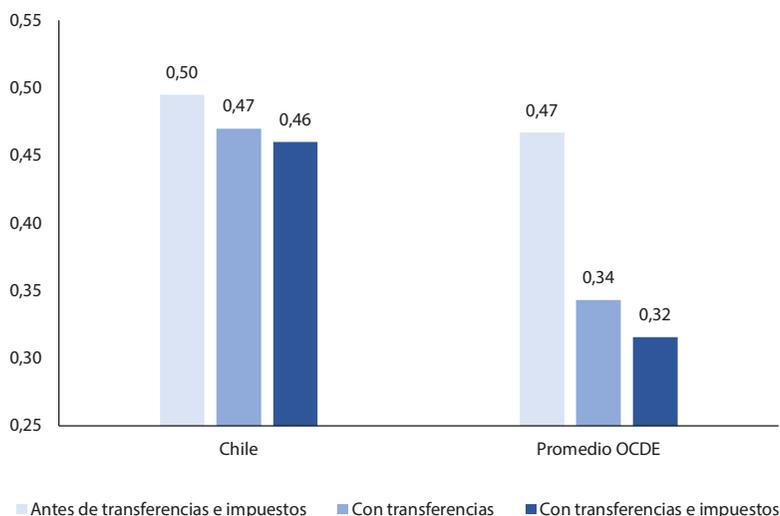
### **Efectos redistributivos**

Una de las principales motivaciones para establecer un impuesto al patrimonio se refiere a mejorar la distribución del ingreso en la población. En ese sentido, Halvorsen y Thoresen (2019) muestran que el impuesto al

patrimonio ha tenido un efecto positivo sobre la distribución del ingreso en el caso de Noruega, mientras que Guvenen et al. (2019) estiman un modelo parametrizado con datos de Estados Unidos y encuentran que el impuesto al patrimonio reduce ligeramente la desigualdad en el consumo. Si bien estos efectos redistributivos existen, la literatura sugiere que ellos son acotados y que existen otros mecanismos mejores que un impuesto al patrimonio para disminuir los niveles de desigualdad.

En primer lugar, y como muestran Cournède, Fournier y Hoeller (2018), los efectos redistributivos del impuesto al patrimonio son de baja magnitud y conllevan un costo social relevante. Más precisamente, el impuesto al patrimonio no solo reduce el producto en el largo plazo, sino que lo hace de manera transversal en diversos grupos de la población. De esta forma, incluso si la distribución del ingreso mejorara en la práctica, la caída en el nivel de actividad económica se traduce en menores ingresos para los sectores más vulnerables.

**Gráfico 4.** EFECTO DE TRANSFERENCIAS SOCIALES E IMPUESTOS SOBRE EL ÍNDICE DE GINI



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

Por otro lado, si bien la política tributaria puede contribuir a mejorar la distribución del ingreso, la principal herramienta fiscal para reducir la desigualdad son las transferencias del gobierno. Como se observa en el Gráfico 4, en promedio los países de la OCDE reducen su Índice de Gini

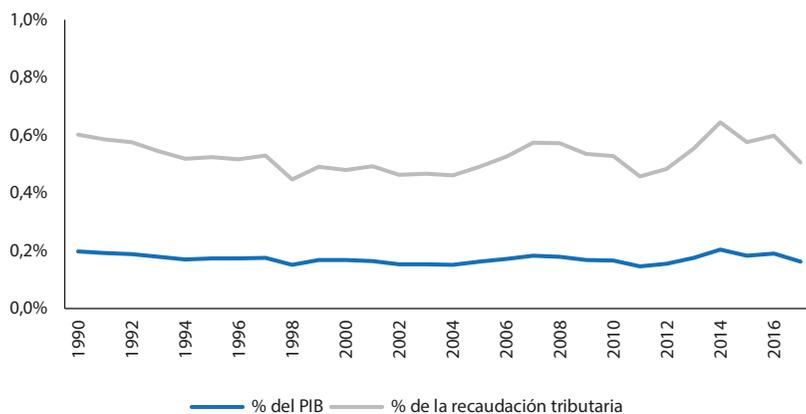
en 0,13 puntos gracias a las transferencias del gobierno y solo en 0,02 puntos adicionales mediante impuestos. Este punto es relevante para el caso de Chile, ya que el Índice de Gini se reduce en solo 0,03 puntos como consecuencia de las transferencias del gobierno. De esta forma, el espacio para reducir la desigualdad en Chile a través de transferencias sociales es significativamente mayor que hacerlo mediante el sistema tributario.

### 3. Impacto fiscal del impuesto al patrimonio

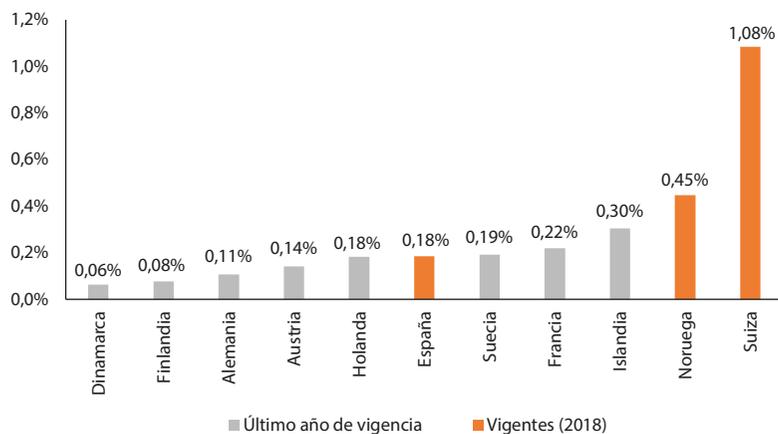
El impuesto al patrimonio ha sido un mecanismo de recaudación poco efectivo en los países de la OCDE. En 2017, la recaudación promedio entre los países de la OCDE que contaban con este tipo de impuesto fue de solo 0,16% del PIB (ver Gráfico 5). Al considerar la serie histórica desde 1990 a 2017, la recaudación promedio por impuesto al patrimonio en países de la OCDE es de 0,17% del PIB y nunca fue superior a 0,2% del PIB. En la misma línea, su contribución a la recaudación tributaria total ha sido poco significativa. En 2017, el impuesto al patrimonio aportó en promedio un 0,51% del ingreso fiscal de los países de la OCDE que lo utilizaban, mientras que históricamente su aporte nunca ha sido superior a un 0,65% del ingreso fiscal de los países OCDE.

Al desagregar a nivel de países, se observa que los miembros de la OCDE que eliminaron el impuesto al patrimonio recaudaban menos de 0,3% del PIB al momento de la derogación (ver Gráfico 6).<sup>18</sup> En particular, Islandia recaudaba 0,3% del PIB antes de eliminarlo en 2006, Francia un 0,22% del PIB antes de eliminarlo en 2017, Suecia un 0,19% del PIB antes de eliminarlo en 2007 y Holanda un 0,18% del PIB antes de eliminarlo en 2001. Por su parte, Austria y Alemania recaudaban menos de 0,15% del PIB, mientras que Finlandia y Dinamarca ni siquiera alcanzaban un 0,1% del PIB. Por otro lado, entre los países que mantienen vigente el impuesto, solo Suiza recauda más de 0,5% del PIB en la actualidad (1,08% del PIB), mientras que Noruega recauda 0,45% del PIB y España apenas un 0,18% del PIB.

<sup>18</sup> El Gráfico 5 excluye el caso de Luxemburgo dado que, a pesar de haber implementado un impuesto a la riqueza personal hasta 2006, no cuenta con cifras comparables en términos de recaudación.

**Gráfico 5. RECAUDACIÓN PROMEDIO DEL IMPUESTO A LA RIQUEZA EN PAÍSES OCDE**

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

**Gráfico 6. RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RIQUEZA EN PAÍSES OCDE (% PIB)**

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

Las conclusiones respecto de la baja recaudación fiscal del impuesto al patrimonio son similares al considerar la máxima recaudación histórica de cada país. La mayoría de los países de la OCDE nunca logró una recaudación superior a 0,3% del PIB, lo que sirve de referencia para cualquier estimación fiscal respecto de la implementación de un impuesto al patrimonio en Chile (OCDE 2020). Entre los países que lograron recaudar más de 0,3% del PIB, Suecia recaudó un máximo de 0,38% del PIB en 1999,

Islandia recaudó 0,5% del PIB en 1993 y Noruega recaudó 0,53% del PIB en 1995. Al igual que en el análisis anterior, se observa que Suiza es una excepción entre los países de la OCDE, ya que alcanzó una recaudación máxima de 1,09% del PIB en 2017.

## 4. Impuesto al patrimonio en Chile

### Análisis de la propuesta

El 26 de mayo de 2020, un grupo de parlamentarios presentó un Proyecto de Acuerdo que solicita la creación de un impuesto de 2,5% sobre los patrimonios superiores a US\$10 millones.<sup>19</sup> Posteriormente, el 1 de junio de 2020, se ingresó una Moción Parlamentaria que plantea una reforma constitucional para la creación de un impuesto de 2,5% sobre los patrimonios superiores a US\$22 millones.<sup>20</sup> En términos generales, el mecanismo propuesto es similar al impuesto al patrimonio discutido en la sección anterior para los países OCDE. Sin embargo, existen algunos aspectos técnicos de la propuesta presentada para Chile que es relevante analizar.

En primer lugar, el impuesto al patrimonio en los países OCDE se define como un impuesto sobre la riqueza personal neta de deudas (OCDE 2018), mientras que la Moción Parlamentaria sugiere un impuesto sobre el 'patrimonio bruto', lo que correspondería a los activos totales de una persona sin importar sus deudas. Si bien el proyecto no define con precisión cuáles activos financieros y no financieros se considerarán parte del patrimonio, llama la atención la utilización del concepto de 'patrimonio bruto', considerando que tanto en la experiencia internacional como en la literatura económica se ha definido el patrimonio como la riqueza personal neta de deudas.

Saez y Zucman (2019a, 4), dos de los principales impulsores del impuesto al patrimonio en la actualidad, señalan que "la medida estándar y ampliamente considerada de la riqueza de los hogares considera sus activos financieros y no financieros valuados a su precio de mercado,

<sup>19</sup> Ver Proyecto de Resolución N° 1088. Disponible en: [https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmid=6280&prmtipo=PROYECTO\\_ACUERDO](https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmid=6280&prmtipo=PROYECTO_ACUERDO) [20 de octubre 2020].

<sup>20</sup> Ver Moción Parlamentaria correspondiente al Boletín N°13555-07. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmid=13876&prmtipo=INICIATIVA> [20 de octubre 2020].

neto de deudas". Así también lo consideran la OCDE (2018) y los reportes de organismos especializados, como la Worldwide Estate Inheritance Tax Guide (Ernst & Young 2019). Por su parte, los países de la OCDE que mantienen impuestos al patrimonio en la actualidad (España, Noruega y Suiza) definen tales impuestos sobre la riqueza personal neta de deudas. En la misma línea, las propuestas elaboradas por algunos precandidatos demócratas en Estados Unidos (Elizabeth Warren y Bernie Sanders), en el contexto de las elecciones presidenciales de 2020, consideraban un impuesto sobre la riqueza personal neta de deudas.<sup>21</sup> Así, la utilización del concepto de patrimonio 'bruto' parece ser una imprecisión técnica de la Moción Parlamentaria, que se aleja tanto de su conceptualización económica como de la experiencia de otros países.

Un segundo punto a considerar es que, de acuerdo con la Moción Parlamentaria, el impuesto al patrimonio se cobraría por una sola vez, mientras que los impuestos al patrimonio implementados por países de la OCDE durante las últimas décadas se cobran de manera regular. Desde una perspectiva histórica, hay evidencia de impuestos al patrimonio por una sola vez en los años posteriores a las guerras mundiales. Esta medida generó problemas de implementación, fugas de capitales y una baja efectividad tributaria en la mayoría de los casos, mientras que se observan experiencias más positivas en los casos puntuales de Japón y Alemania tras la Segunda Guerra Mundial (Bach 2012; Bach, Beznoska y Steiner 2014). Uno de los estudios más reconocidos en esta área corresponde a Eichengreen (1989), el que plantea que el éxito de un impuesto al patrimonio por una sola vez radica en que sea percibido como excepcional por parte de los agentes económicos. En la misma línea, Advani, Chamberlain y Summers (2020) sugieren que un impuesto al patrimonio por una sola vez sería efectivo para el caso del Reino Unido, en la medida en que se cumplan dos condiciones principales: que los contribuyentes no ajusten su comportamiento en anticipación al impuesto y que sea creíble que el impuesto no se repetirá en el tiempo.

Si bien en teoría un impuesto al patrimonio podría tener un carácter transitorio, en la práctica existe el riesgo latente de que tal impuesto se prolongue en el tiempo, lo que será incorporado en las expectativas de

---

<sup>21</sup> Ver propuestas de los precandidatos presidenciales en Estados Unidos. Disponibles en: <https://berniesanders.com/issues/tax-extreme-wealth/>, <https://elizabethwarren.com/plans/ultra-millionaire-tax> [20 de octubre 2020].

los agentes económicos. En ese sentido, la experiencia reciente de España es ilustrativa. Luego de eliminar el impuesto al patrimonio en 2008, este se reinstauró de manera transitoria durante 2011 para hacer frente a las dificultades fiscales que atravesaba el país a raíz de la crisis del euro (OCDE 2018). A pesar del carácter inicial del impuesto, y de que su impacto fiscal en términos de recaudación es relativamente bajo (0,18% del PIB en 2018), este impuesto se mantiene vigente hasta la fecha.

En el caso de Chile, diversos impuestos que se han establecido en un formato transitorio han debido mantenerse en el tiempo para hacer frente a necesidades fiscales adicionales. A modo de ejemplo, este fue el caso del impuesto específico a los combustibles para financiar la reconstrucción del terremoto de 1985 (Ley N° 18.502), del alza del IVA para financiar el plan AUGE en 2003 (Ley N° 19.888) y del aumento del Impuesto de Primera Categoría para financiar la reconstrucción tras el terremoto de 2010 (Ley N° 20.455). Por otro lado, lo ocurrido con el retiro de fondos previsionales durante 2020 refuerza el punto anterior. Si bien esta medida fue anunciada como una política excepcional y por una sola vez, en la práctica se aprobó un segundo retiro a los pocos meses de haberse implementado el primero. De esta forma, más allá de lo que se establezca en el texto legal, la promesa de un impuesto al patrimonio por una sola vez parece poco creíble en el contexto actual.

Un tercer punto a considerar es que una tasa de impuesto al patrimonio de 2,5%, como propone la Moción Parlamentaria, es superior a las tasas observadas en la mayoría de las experiencias recientes de países OCDE. La tasa de impuesto al patrimonio propuesta para Chile equivale a cinco veces la tasa máxima vigente en Suiza (rango entre 0,05% y 0,5%), a prácticamente tres veces la tasa vigente en Noruega (0,85%) y es superior a la tasa que tenía Francia hasta 2017 (rango entre 0,5% y 1,5%). Por otro lado, esta tasa solo es comparable a la experiencia de España, en que la tasa máxima a nivel de gobierno central es 2,5%, aunque esta varía en las distintas comunidades autónomas.<sup>22</sup>

Finalmente, otro problema de diseño que tiene la Moción Parlamentaria que crea un impuesto al patrimonio es que, tal como está planteada, generaría un aumento discreto del pago del impuesto pasado un

---

<sup>22</sup> Mientras la Comunidad Autónoma de Madrid está exenta de impuesto a la riqueza personal, la tasa máxima de impuesto a la riqueza personal se eleva hasta 3,75% en Extremadura.

umbral (US\$22 millones). Este diseño tributario genera fuertes incentivos al subreporte en los contribuyentes con patrimonios cercanos al punto de corte, profundizando los problemas relacionados a la valuación de activos no financieros señalados previamente.

### **Estimación fiscal de la propuesta**

De acuerdo a lo señalado en el Proyecto de Acuerdo (26 de mayo de 2020), con el impuesto al patrimonio se espera recaudar más de US\$6.000 millones. La Moción Parlamentaria (1 de junio de 2020) precisó esta cifra y estima que se recaudará en torno a US\$6.500 millones. Esta estimación equivale a recaudar 2,3% del PIB por concepto de impuesto al patrimonio.<sup>23</sup> El Gráfico 7 presenta el cálculo fiscal de la Moción Parlamentaria en comparación con las experiencias de los países OCDE que han utilizado un impuesto al patrimonio, considerando el máximo monto recaudado por cada país entre 1990 y 2018. Se observa que la estimación fiscal realizada para Chile es más del doble que la mayor recaudación alcanzada por un país OCDE mediante este tipo de impuestos, la que corresponde al caso de Suiza en 2017 (1,09% del PIB). Además, la estimación fiscal para Chile es más de cuatro veces la máxima recaudación obtenida por Noruega (0,53% del PIB en 1995) e Islandia (0,5% del PIB en 1993), y es varias veces superior a la máxima recaudación obtenida por cualquiera de los demás países de la OCDE.

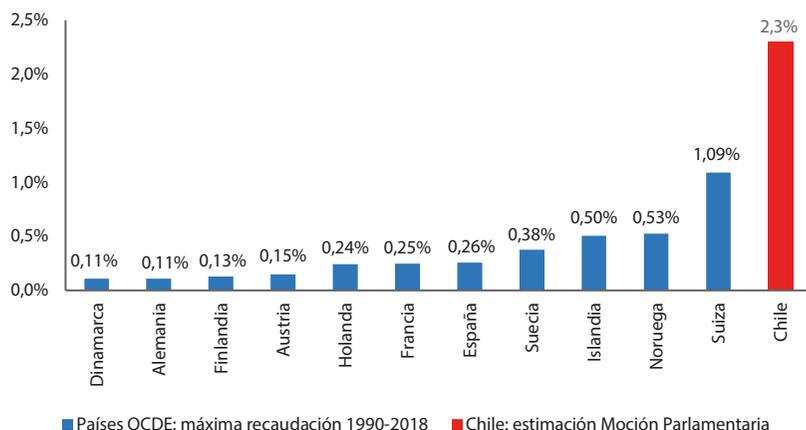
A continuación se considera la recaudación fiscal por cada punto de impuesto al patrimonio, lo que facilita la comparación entre la estimación fiscal realizada para Chile y las experiencias de los países de la OCDE. Además, se considera la recaudación del último año en que el impuesto estuvo vigente en cada país OCDE, en lugar de su máxima recaudación histórica, de manera de considerar un período más reciente. Dado que la Moción Parlamentaria propone un impuesto al patrimonio de 2,5%, su estimación fiscal (US\$6.500 millones) equivale a recaudar 0,92% del PIB por cada punto de impuesto al patrimonio. La Tabla 2 presenta información sobre los países OCDE que han implementado un impuesto con una tasa homogénea para todos los contribuyentes de alto

---

<sup>23</sup> Este cálculo considera el PIB de 2019 a precios corrientes publicado por el Banco Central de Chile, convertido a dólares utilizando el tipo de cambio promedio de 2019, de acuerdo con la misma institución.

patrimonio, lo que permite calcular de manera directa la recaudación fiscal por cada punto de impuesto al patrimonio.<sup>24</sup> En particular, para cada país se computa la recaudación por punto de impuesto al patrimonio como porcentaje del PIB, en su último año de vigencia o en 2018, en caso de aún estar vigente.

**Gráfico 7. RECAUDACIÓN FISCAL POR IMPUESTO AL PATRIMONIO (% PIB)**



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018, 2020) y Moción Parlamentaria (Boletín N° 13555-07).

**Tabla 2. PAÍSES OCDE QUE HAN IMPLEMENTADO UN IMPUESTO AL PATRIMONIO CON TASA HOMOGÉNEA**

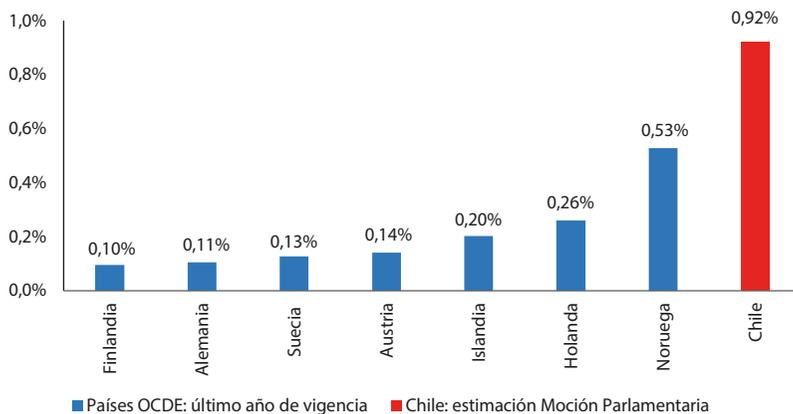
País	Último año de vigencia	Tasa de impuesto (%)	Recaudación por punto de impuesto (% PIB)
Austria	1994	1,0	0,14
Alemania	1997	1,0	0,11
Holanda	2001	0,7	0,26
Finlandia	2006	0,8	0,10
Islandia	2006	1,5	0,20
Suecia	2007	1,5	0,13
Noruega	Vigente (2018)	0,85	0,53

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018, 2020).

<sup>24</sup> Países como España, Suiza y Francia cuentan con tasas de impuesto a la riqueza progresivas de acuerdo con el monto del patrimonio, lo que dificulta el análisis anterior.

El Gráfico 8 presenta los resultados de la Tabla 2 en comparación con la estimación que acompaña la Moción Parlamentaria de impuesto al patrimonio. Se observa que la recaudación estimada para Chile es muy superior a la experiencia previa de los países OCDE. En particular, la estimación realizada para Chile es más de ocho veces lo que recaudaban Alemania (0,11% del PIB) y Finlandia (0,1% del PIB) por cada punto de impuesto al patrimonio, en torno a siete veces lo que recaudaban Suecia (0,13% del PIB) y Austria (0,14%), más de cuatro veces lo que recaudaba Islandia (0,2% del PIB), más de 3 veces lo que recaudaba Holanda (0,26% del PIB) y un 75% mayor que la recaudación que alcanza Noruega en la actualidad (0,53% del PIB).<sup>25</sup>

**Gráfico 8. RECAUDACIÓN FISCAL POR CADA PUNTO DE IMPUESTO AL PATRIMONIO (% PIB)**



Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2018, 2020) y Moción Parlamentaria (Boletín N° 13555-07).

<sup>25</sup> López y Sturla (2020) estiman que un impuesto al patrimonio con una tasa de 2,5% tendría una recaudación de US\$4.923 millones, en caso de gravar a los patrimonios sobre US\$5 millones. Esta cifra también es inferior a lo estimado por la Moción Parlamentaria (US\$6.500 millones), a pesar de que esta última gravaría a un grupo más reducido de contribuyentes (patrimonios sobre US\$22 millones). Por otro lado, las estimaciones de López y Sturla (2020) utilizan como supuesto una tasa de evasión particularmente baja, siendo de solo 5% para los 'súper-ricos'. Lo anterior contrasta con las estimaciones de Saez y Zucman (2019a) para Estados Unidos, quienes utilizan como supuesto una tasa de evasión de 15% a 50%, y sugieren que la tasa de evasión efectiva estaría en torno al 33%.

## Comparación entre Chile y la OCDE

De acuerdo a la experiencia de los países OCDE, los cálculos fiscales que acompañan a la propuesta de impuesto al patrimonio para Chile están sobreestimados. Por otra parte, la evidencia empírica analizada en la sección 2, bajo el subtítulo 'Evidencia empírica en países de la OCDE', sugiere que el impuesto al patrimonio afecta el comportamiento de los agentes económicos, generando salidas de capital, disminuciones en el precio de los activos, menores tasas de ahorros, y mayores prácticas de elusión y evasión tributaria. En la práctica, el orden de magnitud de los efectos macroeconómicos está estrechamente relacionado con la elasticidad del stock de capital, cuyas estimaciones tienen, en general, un valor que no es despreciable en términos económicos.

Un punto a considerar es que, si bien la experiencia de los países de la OCDE provee un marco de referencia para entender los efectos que podría tener un impuesto al patrimonio, existen diferencias económicas relevantes entre Chile y algunos países de la OCDE. A modo de ejemplo, Suiza y Noruega mantienen impuestos al patrimonio en la actualidad, pero el PIB per cápita de estos países es más de 2,5 veces el de Chile (FMI 2020).<sup>26</sup> Sin embargo, en términos del tamaño de la economía, las experiencias de Australia, Alemania y Dinamarca proveen una aproximación más cercana a la realidad de Chile. En particular, Alemania y Dinamarca mantuvieron su impuesto al patrimonio hasta 1997, año en que tenían un PIB per cápita de US\$26,259 y US\$29,784, respectivamente. Ambos ejemplos son significativamente más cercanos al contexto actual de Chile (US\$25,057 per cápita). Por su parte, Austria mantuvo su impuesto al patrimonio hasta 1994, año en que su PIB per cápita era inferior al de Chile en la actualidad, alcanzando los US\$23,660. De esta forma, si bien no es posible controlar por las múltiples diferencias económicas entre Chile y los demás países de la OCDE, algunos de los casos de eliminación de este impuesto ocurrieron cuando estos países tenían un nivel de ingreso similar al de Chile.

Un segundo punto que se debe considerar al comparar a Chile con los países de la OCDE se refiere a las diferencias en el diseño del impuesto al patrimonio. Como se analizó en la sección 'Análisis de la propuesta', el impuesto al patrimonio utilizado en los países de la OCDE se define so-

<sup>26</sup> Se considera el PIB per cápita en dólares a Paridad del Poder de Compra (PPP).

bre el patrimonio neto de una persona, mientras que la propuesta para el caso de Chile hace referencia al patrimonio 'bruto'. Este concepto, que difiere de la conceptualización económica de riqueza personal, podría explicar parte de la diferencia entre la recaudación fiscal estimada en la Moción Parlamentaria y la experiencia de los países OCDE.

Otra diferencia abordada en dicha sección se refiere a que el proyecto de impuesto al patrimonio en Chile sería por una sola vez, mientras que los impuestos al patrimonio en los países de la OCDE se cobran de manera regular. Lo anterior podría explicar parcialmente una mayor recaudación fiscal. Sin embargo, en un contexto de alta movilidad del capital es difícil asegurar que los efectos documentados en las secciones anteriores, como son las salidas de capital y el comportamiento estratégico de los contribuyentes, no ocurrirán en la práctica. Ello es especialmente cierto al considerar que los agentes económicos incorporarán la posibilidad de que este impuesto se constituya en un impuesto permanente, tal como ocurrió en el caso de España.

Un elemento adicional se refiere a que Chile no tiene experiencia reciente en este tipo de impuestos, lo que podría traducirse en una menor efectividad en la recaudación respecto de los países OCDE analizados. Chile instauró un impuesto al patrimonio en 1968, pero este fue derogado hace más de cuatro décadas (1974).<sup>27</sup> Si bien en la actualidad se cuenta con las contribuciones de bienes raíces y el impuesto a las herencias y donaciones, tales gravámenes no son equivalentes en complejidad a un impuesto sobre el patrimonio. En particular, se debe considerar la cantidad y diversidad de activos financieros y no financieros que se deberán evaluar, así como el número de contribuyentes que serán gravados en el mismo momento del tiempo.

Una comparación más precisa en términos de recaudación fiscal requeriría conocer mayores detalles técnicos de la propuesta realizada para Chile, especialmente en cuanto a los activos financieros y no financieros específicos que serían gravados, así como los mecanismos de evaluación y recaudación que serían utilizados. En la práctica, existen factores que afectan la comparación entre Chile y la OCDE, cuya magnitud es difícil de estimar. Sin embargo, la diferencia entre la estimación de

---

<sup>27</sup> El gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva creó un impuesto al patrimonio en 1968 (Ley N° 17.073), el que posteriormente fue derogado por el Decreto de Ley 298 del año 1974.

recaudación fiscal para Chile y lo observado en la experiencia de los países OCDE es demasiado grande como para hacer plausible la estimación de esta propuesta.

#### 4. Conclusiones

En un contexto en que el país atraviesa su mayor recesión económica en casi cuatro décadas, se requiere un conjunto de medidas que promuevan la inversión nacional y extranjera, y que faciliten la creación de empleos. Por otro lado, es evidente que el país necesitará obtener recursos fiscales que permitan cubrir los gastos incurridos para enfrentar la crisis sanitaria y financiar las crecientes demandas sociales en materia previsional, educacional y de salud pública, entre otras. Para abordar ambos objetivos de manera conjunta, es esencial que las políticas tributarias utilizadas minimicen los efectos sobre el crecimiento económico y permitan una recaudación fiscal sustantiva a un bajo costo operacional. El impuesto al patrimonio falla en ambas dimensiones.

La evidencia presentada en este documento es elocuente en cuanto a los efectos del impuesto al patrimonio sobre la economía. El impuesto al patrimonio puede inducir salidas de capitales, reducir los incentivos al ahorro y la inversión, disminuir el precio de los activos gravados y generar altos costos de eficiencia para el Estado. El orden de magnitud de estos efectos dependerá de diversos factores, siendo la elasticidad del stock de capital uno de sus principales determinantes. La literatura económica sugiere que esta elasticidad tiene un valor que no es despreciable, lo que se traduce en una reducción del stock de capital y del producto de largo plazo. En términos de distribución del ingreso, se observa un efecto positivo por parte del impuesto al patrimonio, pero su alcance es limitado en relación con lo que es posible lograr mediante transferencias sociales. Por otro lado, la experiencia de los países de la OCDE que han utilizado este tipo de impuestos es ilustrativa respecto de su baja capacidad recaudatoria.

El análisis realizado en este artículo extiende un conjunto de trabajos elaborados en Clapes UC (González, Larraín y Perelló 2020a, 2020b). La motivación de estos trabajos proviene de la convicción de que la selección y el diseño de las políticas públicas es esencial para alcanzar los objetivos que nos planteamos como sociedad. En esta línea, hacemos un

llamado de atención respecto de la forma en que se ha pretendido establecer un impuesto al patrimonio en Chile. En primer lugar, la utilización de mecanismos que están fuera del orden constitucional para la política tributaria establece un mal precedente para nuestra institucionalidad. Por otro lado, la propuesta de impuesto al patrimonio contiene diversas imprecisiones técnicas, efectos macroeconómicos adversos y una estimación fiscal alejada de la experiencia internacional. Así, evaluado por separado y en su conjunto, no cabe más que concluir que el impuesto al patrimonio es una política tributaria deficiente.

## Bibliografía

- Alam, I. y Quazi, R. 2003. Determinants of Capital Flight: An Econometric Case Study of Bangladesh. *International Review of Applied Economics* 17(1), 85-103. DOI: <https://doi.org/10.1080/713673164>.
- Advani, A., Chamberlain, E. y Summers, O. 2020. A Wealth Tax for the UK. *Wealth Tax Commission Final Report*. London School of Economics and Political Science, Economic and Social Research Council, Warwick University. Disponible en: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/news/a-wealth-tax-for-the-uk.pdf> [17 de enero 2021].
- Bach, S. 2012. Capital Levies: A Step towards Improving Public Finances in Europe. *DIW Economic Bulletin* 2(8), 3-11. Disponible en: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.406665.de/diw\\_econ\\_bull\\_2012-08-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.406665.de/diw_econ_bull_2012-08-1.pdf) [17 de enero 2021].
- Bach, S., Beznoska, M. y Steiner, V. 2014. A Wealth Tax on the Rich to Bring Down Public Debt? Revenue and Distributional Effects of a Capital Levy in Germany. *Fiscal Studies* 35(1), 67-89. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2014.12023.x>.
- Banco Central de Chile 2020a. Base de datos estadísticos. Disponible en: <https://si3.bcentral.cl/siete/> [1 de septiembre 2020].
- Banco Central de Chile 2020b. Informe de política monetaria. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-diciembre-2020> [9 de diciembre 2020].
- Brühlhart, M., Gruber, J., Krapf, M. y Schmidheiny, K. 2020. Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland. CESifo Working Paper Series. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3477721](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3477721) [1 de septiembre 2020].
- Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC 2020. Encuesta de Empleo Covid-19 de julio. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3q9PMY3qehc&t=8se> [13 de agosto 2020].
- Cordero, A. y Vergara, R. 2020. Algunas reflexiones sobre la propuesta de impuesto a la riqueza. *Puntos de Referencia* 524. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2020/algunas-reflexiones-sobre-la-propuesta-de-impuesto-a-la-riqueza> [17 de enero 2021].
- Cournède, B., Fournier, J.M. y Hoeller, P. 2018. Public Finance Structure and Inclusive Growth. *OECD* 25. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/economics/>

- structure-des-finances-publiques-et-croissance-inclusive\_42b878d8-fr [17 de enero 2021].
- Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. y Mas-Montserrat, M. 2019. Behavioural Responses to the (Re)Introduction of Wealth Taxes. Evidence from Spain. Working Paper 04. Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3393016](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3393016) [17 de enero 2021].
- Eichengreen, B. 1989. The Capital Levy in Theory and Practice. *National Bureau of Economic Research* 3096. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w3096> [17 de enero 2021].
- Ernst & Young 2019. Worldwide Estate Inheritance Tax Guide. Disponible en: [https://www.ey.com/en\\_gl/tax-guides/worldwide-estate-and-inheritance-tax-guide-2020](https://www.ey.com/en_gl/tax-guides/worldwide-estate-and-inheritance-tax-guide-2020) [17 de enero 2021].
- Fama, E.F. 2020. Wealth Taxes. Fama-Miller Working Paper. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3403782](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3403782) [17 de enero 2021].
- Fuest, C., Neumeier, F., Stimmelmayer, M. y Stöhlker, D. 2018. The Economic Effects of a Wealth tax in Germany. *ifo DICE Report* 16(2), 22-26. Disponible en: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181277/1/dice-report-2018-2-50000000002757.pdf> [17 de enero 2021].
- González, H., Larraín, F. y Perelló, Ó. 2020a. Impuesto al patrimonio: Efectos macroeconómicos y fiscales. Documento de Trabajo Clapes UC 80. Disponible en: <https://clapesuc.cl/investigacion/doc-trabajo-n80-impuesto-al-patrimonio-efectos-macroeconomicos-y-fiscales> [17 de enero 2021].
- González, H., Larraín, F. y Perelló, Ó. 2020b. Impuesto al patrimonio II: Consideraciones institucionales y efectos económicos en países OCDE. Documento de Trabajo Clapes UC 83. Disponible en: <https://clapesuc.cl/investigacion/doc-trabajo-no83-impuesto-al-patrimonio-ii-consideraciones-institucionales-y-efectos-economicos-en-paises-ocde> [17 de enero 2021].
- Güvenen, F., Kambourov, G., Kuruscu, B., Ocampo-Diaz, S. y Chen, D. 2019. Use It or Lose It: Efficiency Gains from Wealth Taxation. *National Bureau of Economic Research* 26284. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w26284> [17 de enero 2021].
- Halvorsen, E. y Thoresen, T.O. 2019. Distributional Effects of a Wealth Tax under Lifetime-Dynastic Income Concepts. *The Scandinavian Journal of Economics*. DOI: <https://doi.org/10.1111/sjoe.12392>.
- Hansson, Å. 2010. Is the Wealth Tax Harmful to Economic Growth? *World Tax Journal* 2(1), 19-34. Disponible en: <https://www.sv.uio.no/econ/english/research/centres/ofs/news-and-events/events/dokumenter/Hansson8march13.pdf> [17 de enero 2021].
- Honorable Cámara de Diputados de Chile 2020. Modifica la Carta Fundamental para establecer por única vez, un impuesto al patrimonio de determinadas personas naturales, destinado al financiamiento de una renta básica de emergencia. Boletín N° 13555-07. Disponible en: [https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=13555-07](https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13555-07) [17 de enero 2021].
- Honorable Cámara de Diputados de Chile 2020. Proyecto de acuerdo de impuesto al patrimonio. Resolución 1088. Disponible en: [https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmid=6280&prmtipo=PROYECTO\\_ACUERDO](https://www.camara.cl/verdoc.aspx?prmid=6280&prmtipo=PROYECTO_ACUERDO) [17 de enero 2021].
- FMI (Fondo Monetario Internacional) 2020. World Economic Outlook October. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> [1 de octubre 2020].

- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) 2020. Boletín Empleo Nacional trimestre móvil mayo-junio-julio 2020. Disponible en: <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion> [1 de agosto 2020].
- Jakobsen, K., Jakobsen, K., Kleven, H. y Zucman, G. 2020. Wealth Taxation and Wealth Accumulation: Theory and Evidence from Denmark. *The Quarterly Journal of Economics* 135(1), 329-388. DOI: <https://doi.org/10.1093/qje/qjz032>.
- Le, Q.V. y Zak, P.J. 2006. Political Risk and Capital Flight. *Journal of International Money and Finance* 25(2), 308-329. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2005.11.001>.
- López, R.E. y Sturla, G. 2020. Híper fortunas y súper ricos: ¿Por qué un impuesto al patrimonio hace sentido? Documento de Trabajo SDT 495, Universidad de Chile. Disponible en: <https://econ.uchile.cl/es/publicacion/hiper-fortunas-y-super-ricos-por-que-un-impuesto-al-patrimonio-hace-sentido> [17 de enero 2021].
- Londoño-Velez, J. y Ávila-Mahecha, J. 2018. Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *Annual Congress of the IIPF*.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G.D. y Poterba, J. 2011. The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reform. *Fiscal Studies* 32(3), 331-359.
- Moretti, E. y Wilson, D.J. 2017. The Effect of State Taxes on the Geographical Location of Top Earners: Evidence from Star Scientists. *American Economic Review* 107(7), 1858-1903. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20150508> [17 de enero 2021].
- Moretti, E. y Wilson, D.J. 2019. Taxing Billionaires: Estate Taxes and the Geographical Location of the Ultra-Wealthy. *National Bureau of Economic Research* 26387. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w26387> [17 de enero 2021].
- OCDE 2018. The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD. *OECD Tax Policy Studies*. Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd-9789264290303-en.htm> [17 de enero 2021].
- OCDE 2020. Global Revenue Statistics Database. Disponible en: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS\\_GBL](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL) [1 de septiembre 2020].
- Pichet, E. 2007. The Economic Consequences of the French Wealth Tax. *La Revue de Droit Fiscal* 14, 5. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1268381](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1268381) [17 de enero 2021].
- Piketty, T. 2014. *Capital in the Twenty First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Saez, E. y Stantcheva, S. 2018. A Simpler Theory of Optimal Capital Taxation. *Journal of Public Economics* 162, 120-142. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.10.004>.
- Saez, E. y Zucman, G. 2019a. Progressive Wealth Taxation. *Brookings Papers on Economic Activity*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/bpea-articles/progressive-wealth-taxation/> [17 de enero 2021].
- Saez, E. y Zucman, G. 2019b. Letter to Senator Elizabeth Warren. Disponible en: <https://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtax-warren.pdf> [17 de enero 2021].
- Seim, D. 2017. Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Sweden. *American Economic Journal: Economic Policy* 9(4), 395-421. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20150290> [17 de enero 2021].
- Scheuer, F. y Slemrod, J. 2020. Taxing Our Wealth. *National Bureau of Economic Research* 28150. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w28150> [17 de enero 2021].

Zoutman, F.T. 2018. The Effect of Capital Taxation on Household Savings. *CESifo Working Paper Series*. Disponible en: [https://www.cesifo-group.de/dms/ifodoc/docs/Akad\\_Conf/CFP\\_CONF/CFP\\_CONF\\_2015/pse15-van-der-Ploeg/Papers/Zoutman.pdf](https://www.cesifo-group.de/dms/ifodoc/docs/Akad_Conf/CFP_CONF/CFP_CONF_2015/pse15-van-der-Ploeg/Papers/Zoutman.pdf) [17 de enero 2021]. *EP*



Artículo

# Hoja en blanco: hacia una nueva institucionalidad y régimen tributario para Chile

**Claudio A. Agostini,<sup>a</sup> Pablo Correa,<sup>b</sup> Carla Maldonado,<sup>c</sup> Max Spiess<sup>d</sup>**

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

<sup>b</sup> Horizontal, Chile

<sup>c</sup> Jetti Resources, Chile

<sup>d</sup> Elton y Cía. Abogados, Chile

RESUMEN: Regularmente, cada nuevo gobierno asume con una reforma tributaria como parte de su programa, lo cual muchas veces tensiona el desarrollo social y político del país. La repetida modificación de las reglas del juego introduce ruido en la economía, pues el vaivén legislativo genera una indeseable incerteza jurídica y económica que

---

CLAUDIO A. AGOSTINI es Doctor en Economía, Universidad de Michigan. Profesor titular de la Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago, Chile. Dirección: Diagonal Las Torres 2640, Peñalolén, Santiago, Chile, CP 8320000. Email: [claudio.agostini@uai.cl](mailto:claudio.agostini@uai.cl).

PABLO CORREA es Magíster en Economía Aplicada, Pontificia Universidad Católica de Chile, y Magíster en Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard. Director de Horizontal, Santiago, Chile. Dirección: Nevería 5163, Las Condes, Santiago, Chile, CP 7580090. Email: [pcorreag@outlook.es](mailto:pcorreag@outlook.es).

CARLA MALDONADO es abogada y Magíster en Derecho Tributario, Universidad de Chile. Directora de Operaciones en Jetti Resources, Santiago, Chile. Dirección: María Monvel 2112, La Reina, Santiago, Chile, CP 7860030. Email: [carlamaldonadov@gmail.com](mailto:carlamaldonadov@gmail.com).

MAX SPIESS es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Derecho, Universidad de Virginia. Socio de Denk Consultores en Políticas Públicas y de Elton y Cía. Abogados. Dirección: Avda. Presidente Kennedy 5454, piso 7, Vitacura, Santiago, Chile, CP 7630586. Email: [max.spiess@denk.cl](mailto:max.spiess@denk.cl).

Los autores agradecen el valioso aporte de Rodrigo Winter en numerosas conversaciones, discusiones y comentarios.

no favorece las decisiones de inversión y ahorro. A partir de un largo análisis tanto académico —considerando la teoría y la evidencia empírica existente— como aplicado —considerando las mejores prácticas internacionales—, este artículo propone repensar el sistema tributario como un todo y diseña las bases de un modelo completamente nuevo. Este nuevo sistema tributario, que busca entre otras cosas ser lo más neutral posible en términos de las distorsiones que genera un impuesto, junto a otras políticas públicas adecuadas, podría incentivar la inversión y contribuir a alcanzar condiciones de equidad y desarrollo social. El sistema que se propone se basa en un impuesto a la renta y otro al consumo, como pilares centrales. El impuesto a la renta trata por igual el capital y el trabajo, igualando sus tasas e integrando completamente los impuestos corporativos con los impuestos personales finales. En el impuesto al consumo se propone modificar tanto la tasa como la base sobre la cual se aplica, reduciendo la primera y ampliando la segunda a actividades hoy exentas. El sistema se complementa con una profunda revisión al modelo institucional tributario, incluyendo los aspectos jurisdiccionales del mismo, donde proponemos la creación de un organismo autónomo del poder ejecutivo y con rango constitucional. Finalmente, a partir de datos y estudios académicos disponibles, estimamos la recaudación tributaria de esta propuesta. Si bien estas estimaciones no son conclusivas y requieren de mayor análisis, predicen importantes holguras o superávits respecto de la recaudación actual.

**PALABRAS CLAVE:** régimen tributario, institucionalidad tributaria, política tributaria, impuesto a la renta, impuesto al consumo

**RECIBIDO:** agosto 2020 / **ACEPTADO:** noviembre 2020

### **Clean Slate: Towards a New Tax System for Chile**

**ABSTRACT:** In general, each new administration begins its term with a new tax reform that was part of its campaign program, which might stress the country's social and political development. The repeated changes of the rules of the game introduces uncertainty in the economy, which has a negative impact on investment and saving decisions. Based on an academic and practical analysis, which considered the theory of optimal taxation, the existing empirical evidence, and the best practices in developed countries, this work proposes a new tax system for Chile. This new tax system seeks to be as neutral as possible in terms of minimizing the distortions that taxes generate and, together with the proper public policies, it could incentive investment and contribute to reach conditions of social equity and development. The proposed system is based on an income tax and a tax on consumption as the main pillars, dismissing a wealth tax. Income tax levels the treatment between capital and work, equalizing their tax rates and fully integrating corporate taxes with personal final taxes. Regarding taxes on consumption, we propose an amendment to both the rate

and basis over which they are applied, reducing the first, broadening the second, and covering certain activities that are currently exempted. The system is supplemented with a thorough review of the institutional tax model including its jurisdictional aspects, where we propose the creation of a fiscal authority that is autonomous from the Executive Power and with constitutional rank. Finally, based on available data and previous studies for Chile, we estimate the tax revenue arising from this proposed new tax system. Even though the estimated figures cannot be considered conclusive and require further analysis, they predict a significant surplus compared to the current tax revenue.

KEYWORDS: tax system, fiscal institutions, tax policy, income tax, consumption tax

RECEIVED: August 2020 / ACCEPTED: November 2020

Los países tienen el derecho, e incluso el deber, de revisar sus sistemas impositivos tantas veces como sea necesario y de ajustarlos a las nuevas realidades y necesidades. Sin embargo, esa necesidad no debe estar motivada por el logro de objetivos políticos o ideológicos de corto plazo, que pueden terminar construyendo un mal sistema tributario en el mediano y largo plazo. En general, la repetida modificación de las 'reglas del juego' introduce incertidumbre en los agentes económicos, especialmente cuando se trata de impuestos, y genera una indeseable incerteza jurídica y económica que puede tener efectos negativos, entre otras cosas, en el crecimiento económico futuro (Prescott y Parente 2000). En particular, este escenario no contribuye a crear un ambiente que facilite la toma de decisiones de trabajo, inversión, ahorro y producción y, por lo mismo, no es bueno para el desarrollo económico y social de un país.

Las naciones desarrolladas acostumbran a mirar metas en un horizonte de mediano y largo plazo, en especial en el diseño tributario, para establecer un camino y distintas etapas para llegar a esa meta. Si bien las reglas tributarias pueden cambiar producto de nuevos contextos, y es bueno que esto ocurra, lo ideal es que los objetivos y principios rectores basales se mantengan estables en el tiempo, de modo que los agentes sociales, políticos y económicos (que somos todos en distintas facetas de uno mismo) tengan certeza para poder tomar decisiones de largo plazo y con menores riesgos.

En ese contexto, en este trabajo proponemos un sistema tributario en base a cuatro principios informadores basales en los que todos

podamos idealmente estar de acuerdo y respetar, los cuales permitan una discusión tributaria sana, basada en argumentos y evidencia, de tal forma que sea políticamente conducente a un acuerdo de largo plazo. Estos principios básicos son: recaudar lo necesario para el financiamiento del Estado; neutralidad para minimizar distorsiones; certeza y claridad jurídica que facilite la administración y el cumplimiento tributario; y una autoridad tributaria independiente.

Chile ha hecho inmensos avances sociales, políticos y económicos en los últimos 40 años, pero está todavía a medio camino del desarrollo. Logramos superar la extrema pobreza, pero el verdadero desarrollo es tarea pendiente si se trata de hacerlo equitativo, inclusivo y sustentable; al mismo tiempo que generar las herramientas y políticas públicas necesarias para enfrentar los desafíos tecnológicos que se vienen por delante.

En consecuencia, el sistema tributario debiera ser completamente funcional a la meta de alcanzar un desarrollo equitativo e inclusivo, minimizando las distorsiones que generan los impuestos en la asignación de recursos, y permitiendo financiar el Estado al menor costo posible en términos de fiscalización, administración y cumplimiento tributario. Cualquier nuevo sistema tributario debe hacerse cargo de este desafío. El sistema tributario que proponemos en este artículo, creemos que es coherente con ello en cada uno de sus elementos constructivos, a la vez de generar mayores recursos fiscales para financiar políticas públicas de inversión social y productiva que sean más directas y transparentes.

En este contexto, la propuesta que presentamos aquí busca repensar el sistema tributario como un todo, sin ninguna restricción inicial, partiendo desde una hoja en blanco, para ponerlo en línea con una economía moderna y abierta al mundo, y que al mismo tiempo sea lo más neutro posible en todas sus dimensiones. La idea no es corregir el sistema vigente ni plantear sus virtudes y sus deficiencias. Por el contrario, la pregunta central es qué sistema tributario uno quisiera tener si pudiera comenzar a diseñarlo desde cero, una hoja en blanco sin ninguna restricción. Sin duda que eso puede considerarse un ejercicio poco realista, pero la libertad teórica que produce permite fijar un norte de hacia dónde debiera moverse el sistema tributario en Chile. Proponemos, entonces, un modelo completamente nuevo que, de la mano de las políticas públicas adecuadas, podría contribuir a alcanzar condiciones de equidad y desarrollo económico y social.

El resto del artículo se estructura de la siguiente forma. Las secciones 1 y 2 plantean los principios generales y los elementos estructurales de política tributaria sobre los que se debiera diseñar, idealmente, un sistema tributario. Las tres secciones siguientes presentan y analizan las propuestas tributarias específicas para cada impuesto: en la sección 3, el impuesto a la renta; en la sección 4, el impuesto al consumo; y en la sección 5, los impuestos especiales. La sección 6 discute por qué la propuesta de un nuevo sistema tributario descarta incorporar un impuesto al patrimonio. La sección 7 propone una nueva institucionalidad tanto para la administración como para la justicia tributaria. La sección 8 presenta una estimación de la recaudación potencial del nuevo sistema tributario propuesto y, finalmente, la sección 9 concluye.

## I. Principios fundamentales

Para abrir cualquier discusión amplia sobre un sistema tributario, es primordial explicitar algunos principios básicos de política tributaria sobre los cuales construir un nuevo sistema tributario.

Lo primero es tener claro que el objetivo principal de los impuestos es simplemente recaudar lo necesario para el financiamiento del Estado, lo que permite cubrir, entre otras cosas, las necesidades de gasto público (Mirrlees et al. 2010). Adicionalmente, los impuestos pueden ser usados para corregir externalidades negativas cuando no existan regulaciones que sean más eficientes y simples de implementar para lograrlo (Kaplow y Shavell 2002; Mankiw 2008). En consecuencia, los impuestos no deben ser utilizados como una herramienta de política económica como, por ejemplo, para incentivar sectores productivos, zonas geográficas, tecnologías o tipos de organización de la actividad económica. Para eso están otras políticas públicas sectoriales.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que, en general, la distribución de la riqueza y del ingreso no es solo consecuencia de un sistema tributario *per se*, sino que también del financiamiento y gasto fiscal de distintas políticas públicas. Sin embargo, un impuesto al ingreso progresivo puede jugar un rol importante en redistribuir ingresos (Mirrlees 1971, 1976; Seade 1977; Diamond 1998; Keuschnigg 2011), pero este efecto es un complemento de políticas públicas de gasto social apro-

piadas para ese propósito (Boadway y Marchand 1995; Cremer y Gavari 1997; Hierro, Gomez-Alvarez y Atienza 2012).

El segundo principio es el de la neutralidad: los impuestos deben ser tan neutrales como sea posible con el fin de evitar distorsiones. En particular, el sistema tributario no debiera introducir incentivos o distorsiones entre distintos sectores económicos, ubicaciones geográficas, fuentes de ingreso, formas distintas de organizar una actividad económica, o entre sus fuentes de financiamiento. Un régimen tributario que respeta este principio garantiza que dos contribuyentes que tienen las mismas rentas deben pagar los mismos impuestos —en clase y monto—, independientemente de la fuente de sus ingresos, o de la forma o lugar en que se haya organizado (Mirrlees 1971; Musgrave 1990; Cordes 1999; Keuschnigg 2011).

Un tercer principio es el de legalidad. Los impuestos deben tener una fuente legal cierta, junto con cumplir con los requisitos de certidumbre y control democrático; también debe ser de fácil y evidente aplicación y entendimiento para el contribuyente. Esto implica que el sistema tributario debe ser simple y con bajo costo —tanto de cumplimiento para los contribuyentes, como de administración y fiscalización para la autoridad tributaria. El cumplimiento tributario no puede ser un impuesto en sí mismo para el contribuyente. La legalidad y la juridicidad de la norma tributaria deben ser resguardados para mantener, también en lo fiscal, la regla de aplicación de la ley o, mejor llamado, el Estado de Derecho, y evitar la indefensión del contribuyente. Al mismo tiempo, debe impedir la impunidad tanto de los contribuyentes que violan las normas, como del fisco que lo persigue abusando en el ejercicio de sus facultades.

Un último principio es que la autoridad tributaria, sin perjuicio de sus amplias facultades de control y fiscalización destinadas a evitar por todos los medios la erosión de la base fiscal, debe ser un órgano al que se le garantice el mayor grado posible de independencia del poder ejecutivo de turno, y asegurar que su acción sea colaborativa y al servicio del contribuyente. Creemos fundamental construir un 'nuevo acuerdo' que restablezca las confianzas entre lo público y lo privado, esto es, entre el contribuyente y el Estado.

Sin duda que podrían potencialmente sumarse una larga lista de parámetros adicionales y más detallados para el diseño de un nuevo siste-

ma tributario. Sin embargo, creemos que si una amplia mayoría coincide en estos cuatro elementos fundacionales, podremos tener una discusión fiscal fructífera y que tienda a mantener la estabilidad de las reglas del juego. A la vez, este satisfará las necesidades económicas crecientes de un Estado que debe atender demandas sociales cada vez más altas y más sofisticadas en el contexto de una economía abierta a un mundo en cambio permanente y a una evolución tecnológica que avanza vertiginosa e insondablemente.

En ese contexto, este documento es una invitación a pensar, proponer, discutir y delinear un nuevo sistema tributario para Chile, un sistema nuevo transversal y ampliamente discutido y acordado, y que responda a las necesidades del nuevo Chile, proporcionando estabilidad tributaria para el largo plazo.

## **2. Elementos estructurales y principios generales de diseño**

El nuevo sistema tributario que se propone se construye sobre dos componentes principales y estructurales: por un lado, un impuesto que grava el ingreso que enriquece al contribuyente, ya sea que se trate de rentas provenientes del capital o del trabajo; y por el otro lado, por un impuesto que grava el consumo de esa riqueza. Adicionalmente, de manera accesoria, se aplican otros impuestos que tienen por objeto desincentivar actividades que producen externalidades económicas o sociales negativas y que no pueden ser desincentivadas por otros medios de manera económicamente más eficiente.

El nuevo sistema tributario trata de ser tan neutral como sea posible, de manera que los regímenes especiales de beneficio a actividades industriales o productivas, zonas geográficas o formas específicas de organizar actividades generadoras de renta o consumo, no son incorporados. La razón fundamental para ello es que los regímenes especiales y exenciones al impuesto al ingreso rompen la neutralidad y generan ineficiencias importantes (Zee 1998; Auerbach y Hassett 1999; McLure 1981).

Asimismo, las aplicaciones discriminatorias de impuestos al consumo no son incluidas, ampliando su base a todo servicio y venta de bienes o derechos, sin distinción. Nuevamente, la razón para ello es que las exenciones y tasas reducidas de impuestos al consumo, como el IVA

por ejemplo, producen ineficiencias importantes (Creedy 2011; Boadway 2012). Así, el nuevo sistema tampoco considera beneficios impositivos, los que debieran ser reemplazados por subsidios económicos explícitos, justificados por políticas públicas razonables y actualizadas.

Por esta razón es que tampoco se consideran regímenes facilitados de tributación, los que han demostrado contribuir sustantivamente a abrir espacios de erosión de la base imponible. Es así como la evidencia muestra que, por ejemplo, los regímenes especiales y exenciones al impuesto al ingreso producen ineficiencias significativas en magnitud y abren importantes espacios de elusión y evasión (Zee 1998; Auerbach y Hassett 1999; McLure 1981).

Sin perjuicio de lo anterior, y tal como se explica en la sección siguiente, se han considerado elementos de los ingresos anuales del contribuyente secundario y el tamaño de la actividad económica del contribuyente primario, que permiten un tratamiento diferenciado, en ambos casos, solo con el objeto de facilitar el cumplimiento tributario, pero no para crear un régimen de beneficios o incentivos que distorsionen su carga tributaria.

Finalmente, también se propone eliminar las contribuciones de bienes raíces, las patentes de automóviles y el impuesto de timbres y estampillas.

### **3. Impuesto a la renta**

En cuanto al impuesto a la renta, este distingue y trata por separado las rentas de los contribuyentes primarios, esto es, personas jurídicas o colectivos de carácter empresarial que son, en mayor medida, la fuente de origen de la generación de rentas a nivel nacional. En paralelo se encuentra el contribuyente secundario o final, que son las personas naturales que obtienen rentas de los anteriores o a partir de su propio trabajo. También se reconoce y trata de manera particular al contribuyente extranjero que no tiene domicilio en Chile, pero que percibe o devenga rentas generadas en el país.

Partiendo por el contribuyente primario, este determinará su renta líquida imponible considerando el total de sus ingresos de base percibida, y deduciendo sus costos, gastos y gastos efectivos. Sobre esta base de renta líquida se aplicará un impuesto de primera categoría cuya tasa

será del 30% y que será considerado crédito en contra del impuesto a la renta que grava al contribuyente secundario. Es importante destacar que la integración del impuesto corporativo con el de las personas es la política tributaria óptima en un impuesto al ingreso (Alt 1983; Gravelle 1999; Gordon 2011). En ese sentido, el impuesto corporativo tiene como único rol precisamente la retención del impuesto al ingreso de las personas (Bird 1996; Gordon 2011; Keuschnigg 2011).

Con el objeto de que todas las utilidades distribuidas desde los contribuyentes primarios a los secundarios estén afectas a impuesto en su origen, y para evitar retiros, remesas o distribuciones con cargo a cantidades que sean consideradas como ingreso no renta o rentas exentas, aquellos retiros, remesas o distribuciones de sumas que no hayan pagado su respectivo impuesto a la renta a nivel de contribuyente primario, serán gravados con un impuesto de igualación de idéntica tasa —30%—, que será aplicable a la fecha de su devengo. Dicho impuesto podrá ser utilizado como crédito por el contribuyente primario una vez que se generen las utilidades tributarias afectas a impuesto corporativo, lo cual evita que las diferencias temporales —contables y/o tributarias— resulten gravadas dos veces en el tiempo.

En consecuencia, toda utilidad de un contribuyente primario y todo retiro, remesa o distribución que perciba un contribuyente secundario, habrá siempre pagado impuestos, ya sea el de primera categoría ordinario o el de igualación, y en ambos casos podrá utilizar estos pagos como crédito contra el pago de sus impuestos a las rentas personales.

Dado que se propone igualar las tasas máximas de los impuestos a la renta que afectan al contribuyente primario y secundario con integración total de ambos impuestos, este sistema permite que el foco de fiscalización del impuesto a la renta se centre en su origen, facilitando y bajando el costo de control por parte de la autoridad fiscal (Slemrod 2007; Harberger 2008), pues los impuestos del contribuyente secundario estarán siempre completamente pagados, hayan sido percibidos por este o no.

Una innovación relevante que se propone consiste en introducir un sistema de cumplimiento simplificado: un contribuyente primario con ventas anuales inferiores a 50.000 UF<sup>1</sup> podrá optar por un sistema

---

<sup>1</sup> Esta sería la categoría de contribuyentes de la pequeña y mediana empresa o PyME.

simplificado de declaración de rentas que será llevado por la misma autoridad tributaria, cuya base se conformará por sus saldos y movimientos de caja, evitándole así el costo y la complejidad de llevar contabilidad por sus propios medios. La autoridad tributaria llevará esta cuenta y libro de caja, alimentando el sistema de registro mediante las anotaciones electrónicas derivadas de la emisión de facturas y boletas electrónicas.

Otra importante innovación que consideramos relevante y se introduce en el nuevo sistema tributario propuesto, con el objeto de facilitar y rebajar significativamente los costos de cumplimiento y fiscalización, es la posibilidad de que grandes contribuyentes que conforman un grupo empresarial o conglomerado financiero, puedan solicitar a la autoridad fiscal que su cumplimiento tributario se haga de manera unificada o consolidada, cumpliendo con estrictos requisitos de transparencia y gestión de riesgo legal.

Por su parte, los contribuyentes secundarios resultarán gravados con una tasa progresiva aplicada sobre el total de las rentas percibidas de contribuyentes primarios generales y otras que les sean atribuidas de contribuyentes primarios PyME, según sea el caso. Si uno de los objetivos del sistema tributario es que contribuya a redistribuir el ingreso y reducir la desigualdad, la forma más eficiente de hacerlo es a través de un impuesto progresivo al ingreso (Atkinson y Stiglitz 1976; Slemrod 1994; Kopzuck 2001; Davies y Hoy 2002; Creedy 2011; Saez 2004; Mirrlees et al. 2010; Boadway 2012).

Para la correcta ponderación del monto de retiros o remesas percibidos desde contribuyentes primarios generales, el monto neto percibido deberá ser incrementado por un factor de normalización que, de manera neutra, incremente la renta atribuida al contribuyente secundario en su monto bruto y no el neto después del pago del impuesto en la fuente, o contribuyente primario.

Esta tasa progresiva que afectará al contribuyente final, sería determinada en función del monto de sus ingresos anuales. Como se señala precedentemente, este impuesto tendrá una tasa máxima de 30%; los tramos de la escala con tasa marginal positiva han sido reducidos a solo cuatro, se reduce la magnitud de contribuyentes exentos y se incorpora un impuesto negativo, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 1.** ESCALA DE TASAS DEL IMPUESTO AL INGRESO PARA CONTRIBUYENTES FINALES

Tramo	Desde (UF)	Hasta (UF)	Tasa marginal (%)
1	0	149	-10
2	150	749	0
3	750	1.499	10
4	1.500	2.249	20
5	2.250	2.999	25
6	3.000	y más	30

Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que la progresividad de las tasas parte con una tasa negativa, permitiendo así que el impuesto al ingreso juegue en forma óptima un rol redistributivo (Mirrlees 1971, 1976; Tuomala 1990; Brewer, Saez y Shepard 2010; Jacquet, Lehmann y Van der Linden 2010; Diamond y Saez 2011; Boadway 2012). Esto equivale a que los contribuyentes finales de menores ingresos, no obstante estar obligados a declarar su impuesto a la renta, tendrían una tasa que permitiría recibir una transferencia monetaria equivalente a una devolución de impuestos que, desde un punto de vista económico, social y de política pública contra la pobreza, representa derechamente un subsidio a las familias de los deciles más pobres. Esta es una política exitosa, que se inició en Estados Unidos con el Earned Income Tax Credit en 1975, y que ha sido adoptado en muchos países.<sup>2</sup> La evidencia muestra que esta es una política con efectos muy positivos en términos de disminución de pobreza y desigualdad, aumento en la participación laboral femenina, mejoría en la salud de padres e hijos, y aumento en la duración del empleo y los ingresos (Hill y Gurley-Calvez 2019; Bastian y Micheltore 2018; Nichols y Rothstein 2016; Eissa y Hoynes 2006; Francesconi, Rainer y Van del Klaauw 2009; Gregg, Harkness y Smith 2009).<sup>3</sup> Como consecuencia de la implementación de un impuesto negativo, los subsidios directos actualmente existentes en Chile como parte de una política pública de carácter asistencial, debieran ser eliminados y reemplazados por este mecanismo.

<sup>2</sup> Por ejemplo, en Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Finlandia, Bélgica, Austria, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Grecia, Holanda e Inglaterra.

<sup>3</sup> La evidencia para Chile es consistente con estos potenciales efectos positivos. Un impuesto al ingreso negativo podría jugar un rol importante en reducir la desigualdad y en aumentar los ingresos laborales de las personas más pobres (Agostini, Peticar y Selman 2013).

Por razones de neutralidad tributaria, los impuestos al capital y al trabajo son tratados de manera homogénea, de modo de mantener equidad tributaria horizontal y de no generar distorsiones entre las distintas fuentes de ingreso (Mirrlees 1971; Musgrave 1990; Cordes 1999; Mirrlees et al. 2010; Johnson y Myles 2011; Diamond y Saez 2011). En esta línea, el financiamiento de capital con rentas del socio-contribuyente final, es homologado en sus efectos financieros al financiamiento con deuda. Esto es, el financiamiento por deuda permite al contribuyente primario tratar como gasto el monto de intereses pagado; por lo tanto, el financiamiento mediante capital gozará de igual beneficio, aplicándosele un monto de intereses de carácter nocional calculado sobre una tasa de interés de mercado informada por la autoridad fiscal (Bond y Devereux 1995, 2003; Sorensen 2009).<sup>4</sup> La política de permitir la deducción de una tasa de interés nocional cuando las inversiones se financian con capital en vez de deuda, de tal forma que exista neutralidad tributaria entre deuda y capital para estos efectos, fue planteada por primera vez en un trabajo teórico por Boadway y Bruce (1984) y ha sido implementada con efectos positivos en la inversión en varios países (Bélgica, Italia, Croacia, Suiza, Portugal, Brasil, Malta, Latvia y Chipre).

El nuevo régimen aborda la cuestión del gasto rechazado con una óptica nueva de fuerte acento jurídico, evitando espacios de elusión. Igual enfoque es adoptado respecto de conductas que puedan ser consideradas como abusivas por parte del fiscalizador; esto es, frente a la observación de un gasto por parte de la autoridad, la carga de la prueba de dicha inobservancia recaerá en la misma autoridad.

Asimismo, el sistema incluye la depreciación instantánea como un elemento de base del sistema, con aplicación general, completa y permanente. Sin duda, esta medida tiene un impacto fiscal inicial importante, el cual desaparece en el tiempo, pero constituye un fuerte y poderoso compromiso de política pública a favor de la inversión y el desarrollo económico de todos los sectores productivos del país.

También en línea con el principio de neutralidad y no discriminación entre distintas fuentes de ingreso, las ganancias de capital en la compraventa de bienes o derechos, sin distinción, será considerada

---

<sup>4</sup> En algunos países, este sistema se denomina NID (Notional Interest Deduction) y en otros ACE (Allowance for Corporate Equity).

como renta o ingreso sin deducciones ni beneficios de clase alguna (Slemrod y Yitzhaki 2002; Boadway y Keen 2003; Burman 2010). En consecuencia, el contribuyente primario incluirá esta renta en su base de cálculo general de renta líquida imponible, lo que conduce a una tasa aplicable del 30%; el contribuyente secundario, por su parte, hará igual cosa, en cuyo caso la tasa aplicable será la que corresponda a su tramo de ingreso. La renta deberá ser efectivamente percibida, de modo que no se entenderá que existen figuras de disposición germinal o 'principio' de enajenación, como se aplica hoy respecto de, por ejemplo, las promesas de compraventa. Por claridad, se hace presente que esto incluye valores de oferta pública e inmuebles por igual.

Salvo por necesidades de implementación del nuevo régimen tributario, el sistema de retenciones y pagos provisionales del impuesto a la renta tendrá una aplicación similar a la actual y los pagos mensuales serán aplicables respecto de todo contribuyente, incluyendo el secundario por sus rentas derivadas del trabajo. La razón para esto es que los impuestos que tienen retención en la fuente disminuyen fuertemente la evasión y la elusión (Andreoni, Erard y Feinstein 1998; Alm 1999; Bloomquist 2003; Slemrod 2007; Kleven et al. 2011), junto con aumentar la eficiencia administrativa (Slemrod 2006; Almunia y Lopez-Rodriguez 2018), por lo que deben ser siempre preferidos en la implementación de un sistema tributario.

Impuestos a rentas económicas no generan distorsiones y por eso es eficiente utilizarlos; ese es el caso de la explotación de recursos naturales, y por esta razón el impuesto a la renta que proponemos incluye un impuesto de carácter especial que afecta las actividades extractivas o intensivas de recursos naturales no renovables (Garnaud y Ross 1983; Heaps y Helliwell 1985; Boadway y Flatters 1993; Lund 2002, 2009; Mirrlees et al. 2010). La operatoria de este impuesto será similar al denominado actualmente *royalty* a la minería, con una tasa única del 10% sobre el margen operacional del contribuyente.

En el caso de los contribuyentes extranjeros que obtengan rentas de fuente chilena, si estas corresponden a remesas, retiros o distribuciones de utilidades de contribuyentes primarios, estas resultarán gravadas por regla general con una tasa de impuesto igual a la tasa máxima indicada más arriba —30%—, impuesto que tendrá el carácter de único y contra el que se podrá usar como crédito el impuesto pagado en la

fuente.<sup>5</sup> Ahora, para toda otra renta de fuente chilena devengada por un contribuyente extranjero —incluyendo regalías y contraprestación por derechos de uso, pagos de precio por venta de bienes corporales o incorporales y remuneración por la prestación de servicios—, se aplicará un impuesto adicional del 10% sobre el total de la renta al extranjero, que tendrá también el carácter de único, pero los impuestos a la renta en la fuente no serán crédito contra este; y de 15% sobre el pago de intereses sobre créditos otorgados desde el exterior a deudores locales.

Respecto de las rentas de fuente extranjera, estas se incluyen en la base de cálculo de la renta líquida imponible, ya sea del contribuyente primario o del secundario. Con el objeto de aliviar la doble tributación, se reconocerá un crédito por los impuestos pagados en el exterior, sujetos a ciertos límites dependiendo de si las rentas provienen de un país con convenio para evitar la doble imposición vigente con Chile o no. La utilización de créditos se realizará de forma automática, sobre la base de una nómina de impuestos extranjeros que mantendrá la autoridad tributaria.

En el caso de figuras de transferencia de precios y relocalización jurisdiccional de rentas, se seguirán normas similares a las promovidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

#### 4. Impuesto al consumo

Se propone implementar un impuesto al consumo ampliando su base a toda venta de bienes y derechos de vendedores habituales —incluyendo los inmuebles sin excepción—, y a toda prestación de servicios —incluyendo los financieros sin distinción, como así también los de salud y educacionales—, eliminando de este modo exenciones que generan ineficiencias y además aumentan tanto la evasión como los costos de administración y fiscalización (Creedy 2011; Boadway 2012).<sup>6</sup> La tasa del

<sup>5</sup> Australia tiene exactamente el mismo sistema: una tasa general de impuesto corporativo de 30% y un impuesto a los dividendos con la misma tasa, con crédito por el impuesto corporativo.

<sup>6</sup> Si bien la intención de muchas de las exenciones es hacer menos regresivo un impuesto al consumo, es una forma ineficiente de hacerlo porque favorece en mayor proporción a contribuyentes de altos ingresos que consumen bienes más caros. Si el objetivo es redistribuir, es mejor opción tener la misma tasa de impuestos para todos los bienes que no generan externalidades negativas y utilizar un impuesto progresivo no-lineal al ingreso para redistribuir (Laroque 2005; Kaplow 2006; Sorensen 2007; Gauthier y Laroque 2009; Keen y Smith 2006; Bye, Strom y Avitsland 2012).

impuesto al consumo (IC) será de un 15% sobre el valor del bien o servicio efectivamente pagado.

La base de cálculo del impuesto será calculada siguiendo reglas similares a las contempladas actualmente en la ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Sin perjuicio de lo anterior, atendida la ampliación conceptual del hecho gravado relacionado con la prestación de servicios, los contribuyentes se verán obligados a llevar contabilidad. Para facilitar este trámite, los contribuyentes personas naturales y extranjeros podrán optar entre (i) pagar el impuesto sobre la base de un libro de compras y ventas, determinando su crédito fiscal sobre la base efectiva de los bienes adquiridos y servicios contratados, o (ii) declarar y pagar su débito fiscal aplicando un crédito fiscal presunto equivalente a multiplicar el débito fiscal por el factor 0,3. De cualquier forma, los contribuyentes persona natural podrán optar por acogerse a la proposición de impuesto que la autoridad fiscal les haga mensualmente sobre la base de sus registros electrónicos de emisión de boletas y facturas, lo que les permitirá evitar llevar contabilidad para estos solos efectos.

En cuanto a ciertos tipos de actividades comerciales virtuales o sobre plataformas electrónicas, cabe hacer presente que los servicios prestados y bienes vendidos en Chile estarán gravados con impuesto al consumo, aunque sean pagados en el extranjero a través de terceros. Las comisiones aplicadas por establecimientos que facilitan el pago de estos servicios o bienes estarán también afectas a este impuesto al consumo. El pago efectuado por la empresa que presta la plataforma de pago al proveedor del bien o servicio no estará afecto a este impuesto por tratarse simplemente del efecto de un mandato. Los bienes adquiridos o los servicios prestados desde el extranjero, pero para ser gozados por un contribuyente chileno y pagado desde Chile, estarán afectos a impuesto al consumo solo en el caso de que dicho pago no sea tratado para efectos del impuesto a la renta.

Adicionalmente, los precios de venta al detalle cobrados al consumidor deberán exhibir separadamente el monto del impuesto y el precio neto de venta. De esta forma, el contribuyente tomará conciencia del pago y del monto del impuesto, lo que es especialmente relevante como una medida de responsabilidad y madurez fiscal y social.

## 5. Impuestos especiales

El nuevo sistema tributario no considera la existencia de impuestos al crédito o de timbres y estampillas. También se derogan los impuestos sobre premios de lotería e ingresos; estos últimos pasarán a ser tratados como renta ordinaria del contribuyente respectivo, precisamente en la lógica de no discriminar entre fuentes de ingreso.

Por otro lado, en la necesidad de eliminar las externalidades negativas de la combustión de hidrocarburos y la leña, se introduce un nuevo tributo con foco en el combustible propiamente tal y en el agente de combustión, tales como motores, calderas o cocinas. El contribuyente de este impuesto es el comprador primario del combustible, cuyo pago será retenido por el vendedor; la tasa del impuesto será equivalente a 0,01% de una Unidad Tributaria Anual (UTA), multiplicado por el coeficiente de generación contaminante del aparato o combustible, el que será determinado por decreto conjunto de los ministerios de Energía, de Medio Ambiente, y de Transporte y Telecomunicaciones. Este tipo de impuestos permite reducir las externalidades negativas asociadas a la contaminación ambiental para, así, mejorar la asignación de recursos en la economía. En ese sentido, se trata de impuestos correctivos que deben implementarse independientemente de las necesidades de recaudación (Portney et al. 2003; West y Williams 2004; Bento et al. 2005).

En la misma línea, se introduce un nuevo impuesto con el objeto de eliminar las externalidades negativas provenientes del consumo de sustancias que, documentada y fehacientemente, se ha concluido que son dañinas para la salud humana y adicionalmente generan un alto gasto público destinado a hacerse cargo de los efectos nocivos de su consumo. Este tributo gravará el consumo de las sustancias que, para efectos de este impuesto, serán determinadas por decreto supremo, pero que incluirán, al menos, el alcohol presente en cualquier tipo de bebida, el azúcar pura o adicionada en alimentos, el cloruro de sodio en alimentos procesados, las grasas saturadas en cualquier forma o estado de procesamiento y los derivados del tabaco. El contribuyente de este impuesto es el comprador primario de la sustancia nociva, cuyo pago será retenido por el vendedor, si fuere el caso. La tasa del impuesto será equivalente a 0,01% de una Unidad Tributaria Anual, multiplicado por el coeficiente de concentración de la sustancia nociva en la bebida o alimento que corres-

ponda, el que será determinado por decreto conjunto de los ministerios de Hacienda y de Salud.

Por otro lado, se establecerá un impuesto especial que gravará la renta proveniente de actividades extractivas y/o intensivas en el uso de recursos naturales no renovables. Es importante mencionar que este tipo de impuesto afecta a las rentas económicas y, por lo tanto, no genera distorsiones y por eso mismo es eficiente utilizarlo (Heaps y Helliwell 1985. Las actividades afectas a este impuesto serán determinadas por decreto supremo e incluirán, al menos, las sustancias minerales metálicas y no metálicas (concesibles) presentes en el territorio nacional y en el suelo marino correspondiente a la zona de aprovechamiento exclusivo de Chile. Adicionalmente, incluirá los espectros radioeléctricos y el uso de volúmenes de aguas dulces o saladas de mares, lagos y ríos navegables. El impuesto se calculará considerando los precios internacionalmente conocidos para los bienes extraídos o explotados, y los costos del contribuyente. La tasa del impuesto será fluctuante en función del nivel de producción o extracción, e irá entre el 3% y el 10% sobre el margen operacional del contribuyente afecto, que es la base correcta para este tipo de impuesto, tal como se ha mostrado en la literatura académica (Boadway y Bruce 1984; Bond y Deveraux 1995; Boadway y Keen 2003. Las normas del detalle de aplicación de este impuesto especial a la renta serán similares al actualmente aplicable a la gran minería del cobre. Para el caso de los espectros radioeléctricos y los volúmenes de agua, se aplicará un sistema de licitación que permita asignar el uso y la explotación de estos bienes con justicia, y asegurando su preservación sustentable.

### **Impuestos de base geográfica**

No existirán impuestos regionales in municipales, pero con el objeto de financiar efectivamente y en forma estable la descentralización, existirá una Ley de Rentas Regionales que considerará contribuciones a los distintos municipios de su competencia, en conformidad con las participaciones de estos en las bases de cálculo de los impuestos generales y en coordinación con el presupuesto anual de la nación.

El impuesto al dominio inmobiliario o contribuciones será derogado, pues si el fundamento de este impuesto se encuentra en la participación que le corresponde al fisco en la plusvalía de que se beneficia

el propietario del inmueble —a partir de las inversiones sociales y de infraestructura pública que financia o coordina el Estado—, esta renta es efectivamente capturada por el propietario del inmueble con ocasión de la enajenación del bien, en cuyo caso deberá pagar impuestos a la renta por toda la ganancia de capital percibida y sobre la que el fisco ya tiene un medio para participar.

Por otro lado, también el impuesto a los vehículos motorizados o patente será derogado pues, convenida la aplicación de un impuesto a la combustión de hidrocarburos y al comercio de combustibles, el fundamento del impuesto a los vehículos motorizados o patente no puede ser otro sino el uso y ocupación de las vías, cuya construcción ha sido financiado por el erario fiscal, lo que puede ser más económica y eficientemente regulado mediante un adecuado sistema de tarificación vial.

### **Beneficios y exenciones**

En el nuevo régimen tributario no existirán sistemas de contabilidad simplificada y se derogarán los regímenes especiales existentes (como, por ejemplo, la renta presunta), lo mismo que las leyes de fomento territorial y de zonas francas que serán derogadas. La evidencia internacional muestra que los regímenes especiales geográficos, como zonas francas o parques industriales, no generan más empleos ni atraen más inversión, y sí generan espacios de evasión y elusión importantes (Papke 1991; Boarnet y Bogart 1996; Peters y Fisher 2002; Couch y Barret 2004). También se derogarán los demás programas de fomento en base a excepciones, franquicias tributarias o subsidios a impositivos, a cualquier actividad extractiva, industrial o comercial.

## **6. Impuestos al patrimonio**

No somos de la opinión de introducir un impuesto general al patrimonio. En primer lugar, porque el país necesita fortalecer la capacidad de ahorro de los agentes privados para que este se traduzca en mayor inversión y, con ello, se fomente el ciclo de producción y desarrollo económico. Solo de esta forma se logrará incrementar el producto interno y disponer de mayores recursos para redistribución. La evidencia es que un impuesto al

patrimonio atenta contra ese objetivo, ya que genera efectos negativos importantes en el crecimiento económico (Pichet 2007; Hansson 2010; Fuest et al. 2018), en el empleo y en la disponibilidad de capital para emprendedores (Hansson 2008). En segundo lugar, la experiencia internacional muestra que los países que intentaron implementarlos han ido progresivamente desmantelándolos hasta eliminarlos por completo,<sup>7</sup> ya que además es un impuesto que recauda poco, tiene alta tasa de evasión (Seim 2017; Brulhart et al. 2019), y tiene grandes costos de fiscalización y administración. Por último, un impuesto al patrimonio genera distorsiones e ineficiencias importantes, las cuales en magnitud pueden ser muy superiores a su potencial recaudación (Pichet 2007).

El impuesto a las donaciones y herencias se focaliza en el traspaso intergeneracional. La herencia es tratada como un hecho de carácter contable. De ahí se siguen consecuencias relevantes si el destino final del traspaso es la obtención de una renta ordinaria para el heredero o asignatario. En consecuencia, la herencia recibida es una renta gravada con el impuesto de su especie cuando esta sea realizada (enajenación onerosa). Dado que no tiene costo tributario para el heredero, toda la herencia será renta, a menos que el causante fije su costo y lo haga heredable, adelantando el pago del impuesto a la renta sobre su costo a la fecha del adelanto. Los bienes valorizados a mercado o en efectivo —equivalentes a efectivo— pagarán impuesto a la renta contra su percepción.

Por su parte, las donaciones son tratadas como tales y el sistema reconoce diferencias para el caso de una transferencia corporativa con fines de interés público, caridad o altruismo, de las que solo tienen por causa la mera liberalidad del donante o la relocalización de sus activos o estructuras de organización patrimonial. Finalmente, las donaciones como un todo, sin perjuicio de su finalidad, son abordadas a partir de un nuevo tratamiento integral de donaciones, en lugar del tratamiento segregado que tienen hoy en distintas leyes y decretos de difícil aplicación.

---

<sup>7</sup> Países en la OCDE que tuvieron impuestos a la riqueza y los eliminaron (la fecha de derogación se indica entre paréntesis) son: Finlandia (2006), Suecia (2007), Austria (1994), Alemania (1997), Dinamarca (1997), Francia (2017), Holanda (2001), Irlanda (1978), Islandia (2006) y Luxemburgo (2006).

## 7. Institucionalidad y jurisdicción

La implementación de un nuevo régimen tributario debe ir aparejada con el establecimiento de instituciones que estén a la par de las modernizaciones introducidas, así como de los requerimientos económicos y administrativos de un país dinámico y en progreso. Los parámetros de diseño para la nueva institucionalidad tributaria son los siguientes:

(a) *Independencia*: Las autoridades de los poderes del Estado no podrán influir determinadamente en la actuación de la nueva institucionalidad, salvo en las instancias y casos previstos especialmente por la ley.

(b) *Colaboración público-privada (buena fe y servicio al contribuyente)*: La relación entre el fisco y el contribuyente debe basarse en la confianza mutua, la cual se ampara en la presunción de buena fe y se define orgánicamente como una plataforma de servicio, ayuda y apoyo al contribuyente.

(c) *Juridicidad y armonía regulatoria*: Las potestades regulatorias e interpretativas de la nueva institucionalidad tributaria deben ser ejercidas en estricto apego al Estado de Derecho y preservando una armonía regulatoria con los demás órdenes jurídicos.

(d) *Eficiencia administrativa*: La administración tributaria y la fiscalización deben ser llevadas adelante evitando el uso dispendioso de recursos públicos y la duplicidad de funciones. Esto conlleva el consolidar organismos complementarios para que estos queden bajo la competencia de una autoridad centralizada. Asimismo, la nueva institucionalidad debe contar con facultades de organización interna lo suficientemente flexibles como para permitir adaptarse a nuevas condiciones de gestión y a la retención de talentos.

(e) *Especialidad técnica*: La función tributaria es compleja y constituye un ámbito especializado tanto de la administración pública como del orden jurídico.

(f) *Monopolio nacional de la fiscalización y el cobro*: La autoridad tributaria central mantendrá el monopolio de la fiscalización tributaria, de su cobro y recaudación, generándose una cuenta de alcance en favor de los gobiernos regionales. Esta será traspasada neta de los costos generales de fiscalización y cobranza, los que deberán ser proporcionalmente compartidos.

(g) *Cumplimiento facilitado y de bajo costo*: El cumplimiento tributario no puede convertirse en una carga en sí mismo. La simplicidad de los trámites y la facilitación de medios electrónicos y en línea son parte de las obligaciones principales de la autoridad tributaria.

### **Autoridad fiscal**

Con el nombre de Servicio al Contribuyente para la Administración y Recaudación Tributaria (SCART), se creará una entidad especializada e independiente del poder ejecutivo, que tendrá a su cargo la fiscalización, administración, cobro y recaudación de todo tributo, y con rango constitucional. El SCART tendrá facultades reglamentarias e interpretativas y podrá, asimismo, conducir investigaciones y planes de fiscalización, así como girar en contra de un contribuyente el monto de impuestos impagos si estos le fueren exigibles. Adicionalmente, representará judicialmente el interés fiscal en la persecución de tributos impagos. En su definición orgánica, el SCART deberá constituirse como una entidad al servicio del contribuyente, en miras de apoyar y facilitar su cumplimiento tributario.

La dirección superior del SCART estará a cargo de un consejo directivo, cuyos miembros deberán ser expertos de irreprochable reputación. Serán nombrados por distintos poderes y cuerpos de la sociedad civil, a partir de propuestas emanadas del Consejo de Alta Dirección Pública. El SCART contará también con un auditor fiscal jefe, quien tendrá a su cargo la responsabilidad de conducir investigaciones concernientes a la violación de las normas de cumplimiento tributario, dotado de potestades fiscalizadoras incluso de carácter intrusivo, similares a las que le caben al fiscal de la Comisión para el Mercado Financiero.

El SCART podrá liquidar el pago de impuestos adeudados y a la falta de pago se pasarán los antecedentes al auditor fiscal jefe para que conduzca las acciones civiles de cobro; si llegare a la convicción de existir delitos, pondrá los antecedentes en conocimiento del Consejo para que este resuelva, en votación secreta, el ejercicio de la acción penal. Con dicho acuerdo se presentará la querrela respectiva y se entregarán todos los antecedentes recabados al Ministerio Público, el que estará obligado a formalizar al contribuyente imputable.

El SCART tendrá la facultad exclusiva y privativa de interpretar administrativamente la ley tributaria. Conforme lo anterior, podrá emitir regulaciones de aplicación general en materia tributaria y aduanera, como asimismo absolver consultas de los contribuyentes sobre temas de aplicación particular, pero respecto de las que los demás contribuyentes podrán acogerse de buena fe si los elementos de contexto fueren análogos. Previo a cualquier nueva regulación, el SCART deberá someter los antecedentes a discusión pública para recibir iniciativas o sugerencias, con la obligación de responder pública y fundamentadamente su adopción o rechazo.

El SCART llevará adelante las funciones de superior control del cumplimiento tributario de los contribuyentes, tanto de obligaciones de información que el contribuyente debe proveer a la autoridad tributaria, como respecto del pago de impuestos devengados y derechos de aduana.

El SCART deberá preferir la implementación de registros y formularios de cumplimiento sobre plataformas electrónicas que la misma autoridad tributaria pondrá a disposición del contribuyente.

La liquidación y giro de tributos podrá ser incrementada con la imposición de multas e intereses a beneficio fiscal que, en casos de ostensible mala fe, podrán llegar incluso hasta tasas más altas aplicadas sobre el total de los impuestos adeudados más intereses, de tal forma de desincentivar la evasión tributaria.

## **Justicia tributaria y aduanera**

Contra la liquidación y el giro de tributos solo cabe la reclamación tributaria interpuesta frente al Tribunal Tributario y Aduanero competente, sujeto al análisis de suficiencia formal y de plausibilidad, y la presentación de un bono de seriedad que podrá constituirse en la forma de una boleta bancaria de garantía contra el resultado de la contienda. La acción de reclamación se tramitará como juicio sumario; agotado el debate, el juez llamará a las partes a conciliación por un amigable componedor experto. A la falta de conciliación, se dictará el auto de prueba; agotado el probatorio, las partes oirán sentencia. Contra la sentencia de primera instancia solo cabe el recurso de apelación tributaria que deberá ser presentado frente a la Corte de Apelación Tributaria y contra el

fallo de esta, solo cabrán los recursos de casación y queja ante la Corte Suprema.

La Corte de Apelación Tributaria estará integrada por cinco miembros designados por la Corte Suprema, a partir de la terna que para cada integrante haga el Consejo de Alta Dirección Pública, considerando a expertos en derecho tributario y aduanero, contabilidad o auditoría tributaria, finanzas, negocios y administración de empresas, o administración pública. A su turno, la Corte Suprema deberá organizar una sala especializada y permanente de asuntos tributarios y aduaneros.

Se establecerá, también, una Defensoría del Contribuyente. Esta velará por sus derechos, estableciendo canales de asistencia y apoyo litigioso; también recibirá los reclamos de los contribuyentes para procesarlos según su mérito y en conformidad con las reglas que se dará el SCART para estos efectos.

En cuanto a facultades especiales para evitar la evasión, la erosión de la base imponible y la traslación de rentas, el SCART tendrá entre sus facultades de control y fiscalización, la capacidad de tasar las prestaciones mutuas de actos jurídicos onerosos. Asimismo, tendrá la facultad de recalificar el objeto de actos jurídicos de relevancia para la determinación de la base de cálculo de un impuesto o la tasa que le sería aplicable. Tales determinaciones deberán sujetarse a condiciones de equidad y mercado razonables para el bien o servicio de que se trate, y puesto en el momento y en el contexto comercial que sea correspondiente. Las recaracterizaciones jurídicas deberán observar un estricto apego al derecho ordinario que les sea aplicable y, en cualquier caso, el contribuyente tendrá la facultad de reclamar de tales calificaciones ante los tribunales tributarios y aduaneros competentes. Por otra parte, la ley reconocerá la legitimidad de los contribuyentes de ampararse en la economía de opción como causa inmediata de sus actos jurídicos singulares o complejos que conlleven efectos de relevancia tributaria, estableciendo parámetros legales preclaros para dicha función y distinguiéndola sin espacio a dudas de figuras elusivas, cuyos parámetros conceptuales también serán definidos por ley, y en ambos casos siguiendo fielmente las recomendaciones de la OCDE.

El actual Servicio Nacional de Aduanas y la Tesorería General de la República serán integrados y consolidados bajo el SCART, organismo que consolidará todas estas entidades, funciones, patrimonio y plantel humano.

## 8. Efectos recaudatorios

El ideal sería poder tener microdatos de contribuyentes, tanto personas como empresas, para poder simular detalladamente la propuesta tributaria que se propone en este trabajo y así obtener una estimación precisa respecto de la recaudación tributaria que generaría. Sin embargo, no fue posible obtener acceso a ese tipo de datos o al menos a una muestra representativa de contribuyentes que hiciera factible el análisis. Por esta razón, con el objeto de tener al menos una aproximación razonable, aunque imprecisa, respecto de la potencial recaudación que generaría la propuesta, se consideraron datos agregados de recaudación y base imponible para cada impuesto, junto a la evidencia académica, en el caso en que existiera, con respecto al impacto de la tasa de impuestos sobre la base tributaria. En general, la metodología utilizada para estos efectos considera el cambio en la recaudación actual ante una modificación en la tasa o en la base del impuesto. La recaudación (R) que genera un impuesto es simplemente la tasa de impuesto (t) por la base (B) del impuesto:

$$R = t * B \quad (1)$$

La base tributaria varía para cada tipo de impuesto. En el caso de los impuestos específicos, como el impuesto a los combustibles, por ejemplo, la base es la cantidad vendida (metros cúbicos de combustibles). En el caso de los impuestos *ad valorem*, como el de los alcoholes, por ejemplo, la base son las ventas totales (precio por cantidad vendida). En el caso del impuesto al ingreso, la base para las empresas son sus utilidades y para las personas sus ingresos totales (en ambos casos menos las exenciones y los ingresos no renta). Es importante mencionar que la base del impuesto, definida por la ley, se ve afectada por la evasión y la elusión tributaria. Esa es la razón por la cual la recaudación efectiva es distinta a la recaudación potencial. Para efectos de las estimaciones realizadas, se consideró la base efectiva de cada impuesto, la cual ya considera los efectos de evasión y elusión. Al utilizar la base efectiva, implícitamente se asume que los niveles de evasión y elusión se mantienen constantes e idénticos a los actuales.

Al cambiar la tasa de impuesto, dejando la base del mismo impuesto y todos los otros impuestos constantes, el efecto en la recaudación se obtiene al diferenciar totalmente la ecuación (1):

$$dR = B * dt + \frac{\partial R}{\partial t} dt \quad (2)$$

El primer término al lado derecho de la igualdad captura el efecto directo del cambio en la tasa sobre la base existente y el segundo término captura el efecto que tiene el cambio en la tasa sobre la base del impuesto. Por ejemplo, un aumento de \$100 por metro cúbico ( $dt = 100$  en este caso) en el impuesto a los combustibles tiene dos efectos que son precisamente los que capturan estos dos términos en la ecuación (2). El primero es que aumentaría la recaudación directamente en \$100 por cada metro cúbico actualmente vendido ( $B*100$ ). El segundo es que la base se reduce porque, ante el aumento en el impuesto (y como consecuencia en el precio), se venden menos metros cúbicos de combustible que antes. El efecto final en la recaudación es el efecto neto de ambos términos.

Estimar el primer término para cada impuesto es relativamente simple, basta con tener datos de la base de cada impuesto y considerar la magnitud deseada en el cambio en la tasa del impuesto. En cambio, estimar el segundo término es bastante más complejo, ya que se requiere estimar el efecto que tiene el cambio en la tasa del impuesto en la base del impuesto (cantidades, ventas, ingresos). Por ejemplo, en el caso de impuestos a los bienes, esto implica estimar primero cuál es el efecto del impuesto en los precios y luego el efecto de los precios en la cantidad que se vende del bien en el mercado. En la literatura académica existen estimaciones para este segundo efecto en el caso de los cigarrillos, los combustibles y los alimentos que contienen azúcares, sal y grasas saturadas. En cada uno de los impuestos asociados a esos bienes se utilizó la estimación relevante en la literatura con el objetivo de cuantificar el segundo término en la ecuación (2). En todos los otros casos, ante la falta de estimaciones para este efecto, se asumió que el efecto es cero. En otras palabras, se asumió que la base del impuesto no cambia ante una modificación en la tasa del impuesto. Sin duda, este supuesto es poco realista y por esta razón es necesario explicitar la interpretación correcta de la estimación para estos casos. Dado que un aumento de impuestos, en general, reduce la base del impuesto, una estimación que no considera el segundo término en la ecuación (2) debe interpretarse como el aumento máximo posible en la recaudación ante el aumento en la tasa.

En grandes números, en base a la metodología general descrita y los datos agregados disponibles del Servicio de Impuestos Internos respecto de la recaudación actual de cada tipo de impuestos y el número de contribuyentes por tramo de ingreso, junto a la evidencia existente en trabajos académicos para Chile para distintos tipos de impuestos, las estimaciones preliminares de recaudación tributaria que el nuevo régimen conllevaría son las siguientes:

Tabla 2. RECAUDACIÓN POTENCIAL DEL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO PROPUESTO

Recaudación estimada (millones US\$*)	
Impuesto al consumo	22.328
Impuestos al ingreso:	
Contribuyentes primarios (empresas)	10.490
Contribuyentes secundarios (individuos)	6.090
Extranjeros	2.588
Impuesto negativo	-382
Otros impuestos:	
Tabaco	1.460
Alcoholes	196
Azúcares, sal, grasas saturadas	430
Combustibles y combustión (CO <sub>2</sub> )	4.093
RR.NN. no renovables (10%)	672
<b>Total</b>	<b>47.965</b>

Fuente: Datos de recaudación tributaria del SII; Agostini, Engel, Repetto y Vergara (2018); Agostini, Corvalán, Cuadrado, Martínez y Paraje (2018); Agostini, Perticará, Selman (2013); Agostini (2012, 2017); Servicio de Impuestos Internos (2019).

Estas estimaciones se basan en las consideraciones de diseño y en la metodología general que se han descrito anteriormente, pero es importante detallar y destacar más específicamente lo siguiente:

- El sistema de *royalty* sobre los recursos naturales no renovables considerado en esta propuesta es más amplio que el actualmente aplicable a la gran minería. Para efectos de estos cálculos, solo hemos tomado la recaudación histórica de dicho impuesto y ajustado la tasa del impuesto, utilizando un criterio conservador dada la falta de antecedentes muestrales sólidos. En otras palabras, se mantuvo la base constante y se

aumentó la tasa del *royalty*. Un cálculo más preciso debiera considerar el aumento en la base del impuesto.

- No existen datos robustos para hacer estimaciones serias respecto del nuevo impuesto a la contaminación, en que el foco apunta a los combustibles y medios de combustión. Por ello, conservadoramente hemos preferido mantener las cifras de recaudación histórica por impuesto a los combustibles y aplicar solamente el cambio de tasa.

- No se incluyen aquí los efectos de ampliar la aplicación del impuesto a la renta sobre las ganancias de capital en la compraventa de valores mobiliarios e inmuebles por no contar con antecedentes técnicos y datos que permitan obtener una estimación recaudatoria razonable de esta medida. Se considera, entonces, una recaudación de cero, lo cual es irreal, pero cualquier estimación con los pocos datos disponibles no tiene validez alguna.

- La aplicación de medidas de automatización electrónica en línea para la emisión de boletas y facturas tampoco ha sido considerada por no contar con datos y evidencia consistente que permitan estimar la recaudación producto de esta medida. Se considera una recaudación de cero, a pesar de que debiera ser positiva.

- Las estimaciones de recaudación del impuesto al ingreso —para contribuyentes primarios y secundarios— se basan en las actuales recaudaciones de los impuestos de primera y segunda categoría, ajustadas a las nuevas tasas y tramos de ingresos, considerando el número de contribuyentes por tramo de ingreso. Para la eliminación de los regímenes especiales se consideró la recaudación estimada por el Servicio de Impuestos Internos en su informe anual de gastos tributarios.

- El costo estimado para el ‘impuesto negativo’ se basa en la misma metodología y en datos utilizados en Agostini, Perticará, Selman (2013), pero fue actualizado a 2018.

- El ingreso estimado para el ‘impuesto a azúcares, sal y grasas saturadas’ se basa en la metodología y datos utilizados en Agostini, Corvalán, Cuadrado, Martínez y Paraje (2018).

## 9. Conclusiones

Uno de los roles que puede jugar el sistema tributario en países con alta desigualdad como Chile, es contribuir a redistribuir el ingreso en forma

complementaria al rol que juegan las políticas sociales focalizadas. Ese es uno de los roles específicos que solo el impuesto al ingreso puede jugar dentro de un sistema tributario. En este sentido, el régimen tributario que se propone establece bases de impuesto, tramos de ingreso y tasas marginales de impuesto al ingreso que contribuyen en esa dimensión. Adicionalmente, permite hacer de forma más eficiente la fiscalización y administración del cumplimiento tributario, facilitando las tareas a los contribuyentes y desincentivando la erosión en la base imponible o la elusión impositiva, lo que se logra al eliminar brechas en donde el arbitraje de tasas y bases tributarias permitía obtener rentas anormales si se contaba con la tecnología jurídica y contable para lograrlo. Así, los impuestos finales serán más bajos —lo que podría inducir a creer equivocadamente que beneficia a los más ricos—, pero la verdad es que los impuestos se pagarán efectivamente y en la fuente, lo que permite que las tasas efectivas sean más altas en la medida en que aumentan los ingresos y el sistema sea efectivamente progresivo. De nada sirve contar con tasas altas si es que estas, en la práctica, por evasión o elusión, no se pagan.

La rebaja significativa de la tasa de impuesto al consumo es un factor que debe destacarse en la propuesta. El IVA es un impuesto regresivo; pero es un impuesto de tan fácil recaudación que es tentador utilizarlo lo más posible y es así como representa casi el 50% de la recaudación tributaria en Chile. En esta propuesta, los pobres y la clase media pagarán proporcionalmente menos impuestos, y eso es un logro que creemos debe atesorarse y preservarse.

Es importante destacar también que esta propuesta considera la implementación de impuestos a las externalidades negativas que generen tanto el consumo de algunos bienes —alcohol, cigarrillos, sal, grasas saturadas y azúcar— como el uso de insumos —diésel y gasolinas. Este tipo de impuestos tiene la doble virtud de generar recaudación y de mejorar la asignación de recursos en la economía.

En términos distributivos, la propuesta permite desplegar todo el potencial que tienen los impuestos para redistribuir el ingreso y disminuir la desigualdad, al considerar un impuesto al ingreso progresivo y de base amplia, que logra que efectivamente quienes tienen mayores ingresos contribuyan en mayor medida a financiar al Estado. Asimismo, contempla un impuesto negativo al ingreso que complementa en forma

eficiente y con los incentivos correctos las políticas sociales que benefician a las personas de menores ingresos.

Por último, la crisis institucional y de confianza por la que atraviesa el Chile actual también tiene su correlato tributario. La desconfianza mutua entre el contribuyente y la autoridad fiscal es insostenible para una sana convivencia social y para el adecuado desarrollo económico y productivo. La propuesta que presentamos ataca el fondo del problema, generando un nuevo paradigma de pacto público-privado fundado en certeza jurídica y en transparente independencia.

Finalmente, hacemos una invitación a dialogar, a debatir, a poner preguntas en la mesa. No hay que ser experto para tener el derecho a cuestionarse y esperamos que se propongan nuevas ideas, aunque parezcan estafalarias. De la reflexión y la falta de prejuicios provienen los avances y las innovaciones más relevantes: ¿por qué no es posible hacer las cosas de una manera distinta? Nosotros creemos que sí lo es.

## Bibliografía

- Agostini, C.A. 2012. Incidencia tributaria en el mercado de las gasolinas en Chile. *Revista de Análisis Económico* 27(2), 53-73.
- Agostini, C.A. 2013. Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso para Chile (199-246). En Arellano, J.P. y Corbo, V. (eds.), *Tributación para el desarrollo: estudios para la reforma del sistema chileno*. Santiago: Uqbar Editores.
- Agostini, C.A. 2017. Impuesto a los cigarrillos en Chile: una propuesta. *Economía y Política* 4(2), 37-60.
- Agostini, C.A., Peticará, M. y Selman, J. 2013. Una propuesta de crédito tributario al ingreso para Chile. *Estudios Públicos* 129, 49-104. Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304100211/rev129\\_CAgostini-JSelman-MPeticara.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304100211/rev129_CAgostini-JSelman-MPeticara.pdf) [30 de noviembre 2020].
- Agostini, C.A. y Martínez, C. 2014. Response of Tax Credit Claims to Tax Enforcement: Evidence from a Quasi-Experiment in Chile. *Fiscal Studies* 35(1), 41-65.
- Agostini, C.A., Martínez, C. y Flores, B. 2012. Distributional Effects of Eliminating the Differential Tax Treatment of Business and Personal Income in Chile. *CEPAL Review* 108, 175-201.
- Agostini, C.A., Corvalán, C., Cuadrado, C., Martínez, C. y Paraje, G. 2018. Evaluación y aplicación de impuestos a los alimentos con nutrientes dañinos para la salud en Chile. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/323692690\\_Evaluacion\\_y\\_Aplicacion\\_de\\_Impuestos\\_a\\_los\\_Alimentos\\_con\\_Nutrientes\\_Daninos\\_para\\_la\\_Salud\\_en\\_Chile](https://www.researchgate.net/publication/323692690_Evaluacion_y_Aplicacion_de_Impuestos_a_los_Alimentos_con_Nutrientes_Daninos_para_la_Salud_en_Chile) [30 de noviembre 2020].
- Agostini, C.A., Engel, E., Repetto, A. y Vergara, D. 2018. Using Small Business for Individual Tax Planning: Evidence on the Impact of Special Tax Regimes in Chile. *International Tax and Public Finance* 25(6), 1449-1489.

- Alavoutunki, K., Haapanen, M. y Pirttila, J. 2017. The Consequences of the Value-Added Tax on Inequality. CESifo Working Paper 6318.
- Alm, J. 1999. What is an Optimal Tax System? (363-380). En Slemrod, J. (ed.), *Tax Policy in the Real World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alm, J. 2012. Measuring, Explaining, and Controlling Tax Evasion: Lessons from Theory, Experiments, and Field Studies. *International Tax and Public Finance* 19(1), 54-77.
- Almunia, M. y Lopez-Rodriguez, D. 2018. Under the Radar: The Effects of Monitoring Firms on Tax Compliance. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(1), 1-38.
- Alt, J.E. 1983. The Evolution of Tax Structures. *Public Choice* 41(1), 181-222.
- Andreoni, J., Erard, B. y Feinstein, J. 1998. Tax Compliance. *Journal of Economic Literature* 36(2), 818-860.
- Atkinson, A.B. y Stiglitz, J.E. 1976. The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics* 6(1-2), 55-75.
- Auerbach, A.B. y Hassett, K. 1999. Tax Policy and Business Fixed Investment in the United States. *Journal of Public Economics* 47(2), 141-170.
- Bastian, J. y Michelmore, K. 2018. The Long-Term Impact of the Earned Income Tax Credit on Children's Education and Employment Outcomes. *Journal of Labor Economics* 36(4), 1127-1163.
- Bento, A.M., Goulder, L.H., Henry, E., Jacobsen, M.R. y Von Haefen, R.H. 2005. Distributional and Efficiency Impacts of Increased US Gasoline Taxes: An Econometrically based Multi-Market Study. *American Economic Review* 95(2), 282-287.
- Besley, T. y Persson, T. 2014. Why Do Developing Countries Tax So Little? *Journal of Economic Perspectives* 28(4), 99-120.
- Bird, R. 1996. Why Tax Corporations? International Centre for Tax Studies, University of Toronto, Working Paper 96-2.
- Bloomquist, K.M. 2003. Tax Evasion, Income Inequality, and Opportunity Cost of Compliance. Proceedings. *Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association* 96, 91-104.
- Boadway, R. 2012. *From Optimal Tax Theory to Tax Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Boadway, R. y Bruce, N. 1984. A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax. *Journal of Public Economics* 24(2), 231-239.
- Boadway, R. y Flatters, F. 1993. The Taxation of Natural Resources: Principles and Policy Issues. World Bank Working Paper 1210.
- Boadway, R. y Keen, M. 2003. Theoretical Perspectives on the Taxation of Capital Income and Financial Services (2-44). En Honohan, P. (ed.), *Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies*. New York: Oxford University Press.
- Boadway, R. y Marchand, M. 1995. The Use of Public Expenditures for Redistributive Purposes. *Oxford Economic Papers* 47.
- Boarnet, M. y Bogart, W. 1996. Enterprise Zones and Employment: Evidence from New Jersey. *Journal of Urban Economics* 40(2), 198-215.
- Bond, S.R. y Devereux, M.P. 1995. On the Design of a Neutral Business Tax under Uncertainty. *Journal of Public Economics* 58(1), 57-71.

- Bond, S.R. y Devereux, M.P. 2003. Generalized R-based and S-based Taxes Under Uncertainty. *Journal of Public Economics* 87(5-6), 1291-1311.
- Brewer, M., Saez, E. y Shepard, A. 2010. Means-Testing and Tax Rates on Earnings (90-201). En Mirrlees, J. et al. (eds.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.
- Brulhart, M., Gruber, J., Krapf, M. y Schmidheiny, K. 2019. Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland. CEPR Discussion Paper 14054.
- Burman, L. 2010. The Future of Individual Tax Rates: Effects on Economic Growth and Distribution. Statement before the Senate Committee on Finance. Disponible en: <https://www.taxpolicycenter.org/publications/future-individual-tax-rates-effects-economic-growth-and-distribution/full> [30 de noviembre 2020].
- Bye, B., Strom, B. y Avitsland, T. 2012. Welfare Effects of VAT Reforms: A General Equilibrium Analysis. *International Tax and Public Finance* 19, 368-392.
- Chetty, R., Friedman, J. y Saez, E. 2013. Using Differences in Knowledge across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings. *American Economic Review* 103(7), 2683-2721.
- Cordes, J.J. 1999. Horizontal Equity. En Cordes, J.J., Ebel, R.D. y Gravelle, J.G. (eds.), *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Couch, J. y Barret, J. 2004. Alabama's Enterprise Zones: Designed to Aid the Needy? *Public Finance Review* 32(1), 65-81.
- Creedy, J. 2011. Reflections on Tax by Design. *Fiscal Studies* 32(3), 361-373.
- Cremer, H. y Gavari, F. 1997. In-Kind Transfers, Self-Selection and Optimal Tax Policy. *European Economic Review* 41(1), 97-114.
- Davies, J.B. y Hoy, M. 2002. Flat Tax Rates and Inequality Measurement. *Journal of Public Economics* 84(1), 33-46.
- Diamond, P.A. 1998. Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates. *American Economic Review* 88(1), 83-95.
- Diamond, P. y Saez, E. 2011. The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *Journal of Economic Perspectives* 25(4), 165-190.
- Eissa, N. y Hoynes, H. 2004. Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit. *Journal of Public Economics* 88(9), 1931-1958.
- Eissa, N. y Hoynes, H. 2006. Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply (73-110). En Poterba, J. (ed.), *Tax Policy and the Economy* 20. Cambridge, MA: MIT Press.
- Eissa, N., Kleven, H. y Kreiner, C. 2008. Evaluation of Four Tax Reforms in the United States: Labor Supply and Welfare Effects for Single Mothers. *Journal of Public Economics* 92(3-4), 795-816.
- Eissa, N. y Hoynes, H. 2011. Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit. *National Tax Journal* 64(2, Part 2), 689-729.
- Francesconi, M., Rainer, H. y Van Der Klaauw, W. 2009. The Effects of In-Work Benefit Reform in Britain on Couples: Theory and Evidence. *The Economic Journal* 119(535), 66-100.

- Fuest, C., Neumeier, F., Stimmelmayer, M. y Stöhlker, D. 2018. The Economic Effects of a Wealth Tax in Germany. *Ifo Institute DICE Report* 16(2), 22-26.
- Gauthier, S. y Laroque, G. 2009. Separability and Public Finance. *Journal of Public Economics* 93(11-12), 1168-1174.
- Garnaut R. y Ross, A.C. 1983. *Taxation of Mineral Rents*. Oxford: Oxford University Press.
- Gordon, R. 2011. Commentary on Tax by Design: The Mirrlees Review. *Fiscal Studies* 32(3), 395-414.
- Gravelle, J. 1999. The Corporate Income Tax: Economic Issues and Policy Options (15-26). En Slemrod, J. (ed.), *Tax Policy in the Real World*. Cambridge, MA: Cambridge University Press
- Gregg, P., Harkness, S. y Smith, S. 2009. Welfare Reform and Lone Parents in the UK. *The Economic Journal* 119(535), 38-65.
- Hansson, A. 2008. The Wealth Tax and Entrepreneurial Activity. *The Journal of Entrepreneurship* 17(2), 139-156.
- Hansson, A. 2010. Is the Wealth Tax Harmful for Economic Growth? *World Tax Journal* 2(1), 19-34.
- Harberger, A. 2008. The Incidence of the Corporation Income Tax Revisited. *National Tax Journal* 61(2), 303-312.
- Heaps, T. y Helliwell, J.F. 1985. The Taxation of Natural Resources (421-472). En Auerbach, A. y Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. I. Amsterdam: North-Holland.
- Hierro, L.A., Gomez-Alvarez, R. y Atienza, P. 2012. The Contribution of US Taxes and Social Transfers to Income Redistribution. *Public Finance Review* 40(3), 381-400.
- Hill, B. y Gurley-Calvez, T. 2019. Earned Income Tax Credits and Infant Health: A Local EITC Investigation. *National Tax Journal* 72(3), 617-646.
- Hoynes, H. y Patel, A. 2018. Effective Policy for Reducing Poverty and Inequality? The Earned Income Tax Credit and the Distribution of Income. *Journal of Human Resources* 53(4), 859-890.
- Jacquet, L., Lehmann, E y Van der Linden, B. 2010. Optimal Redistributive Taxation with both Extensive and Intensive Responses. CESifo Working Paper Series 3308.
- Johnson, P. y Myles, G. 2011. The Mirrlees Review. *Fiscal Studies* 32(3), 331-359.
- Kaplow, L. 2006. On the Desirability of Commodity Taxation even when Income Taxation is not Optimal. *Journal of Public Economics* 90(6-7), 1235-1250.
- Kaplow, L. y Shavell, S. 2002. On the Superiority of Corrective Taxes to Quantity Regulation. *American Law and Economics Review* 4, 1-17.
- Keen, M. y Smith, S. 2006. VAT Fraud and Evasion: What Do We Know and What Can Be Done? *National Tax Journal* 59(4), 861-887.
- Keuschnigg, C. 2011. The Design of Capital Income Taxation: Reflections on the Mirrlees Review. *Fiscal Studies* 32(3), 437-452.
- Kleven, H.J., Knudsen, M.B., Kreiner, C.T., Pedersen, S. y Saez, E. 2011. Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. *Econometrica* 79(3), 651-692.

- Kopczuck, W. 2001. Redistribution when Avoidance Behavior Is Heterogeneous. *Journal of Public Economics* 81(1), 51-71.
- Laroque, G. 2005. Indirect Taxation is Superfluous under Separability and Taste Homogeneity: A Simple Proof. *Economics Letters* 87(1), 141-144.
- Lund, D. 2002. Rent Taxation When Cost Monitoring Is Imperfect. *Resource and Energy Economics* 24(3), 211-228.
- Lund, D. 2009. Rent Taxation for Nonrenewable Resources. *Annual Review of Resource Economics* 1(1), 287-307.
- Mankiw, G. 2008. Smart Taxes: An Open Invitation to Join the Pigou Club. *Eastern Economic Journal* 35(1), 14-23.
- McLure, C.E., Jr. 1981. The Elusive Incidence of the Corporate Income Tax: The State Case. *Public Finance Quarterly* 9(4), 395-413.
- Mirrlees, J. 1971. An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation. *Review of Economic Studies* 38(2), 175-208.
- Mirrlees, J. 1976. Optimal Tax Theory: A Synthesis. *Journal of Public Economics* 6(4), 327-358.
- Mirrlees, J. 1990. Taxing Uncertain Incomes. *Oxford Economic Papers* 42, 34-45.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. y Poterba, J. (eds.) 2010. *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press for Institute for Fiscal Studies.
- Musgrave, R. 1990. Reaching the Hard-to-Tax (23-46). En Bird, R.M. y Oldman, O. (eds.), *Taxation in Developing Countries*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Nichols, A. y Rothstein, J. 2016. The Earned Income Tax Credit (137-218). En Moffitt, R.A. (ed.), *The Economics of Means-Tested Transfer Programs in the United States*, Vol. 1. Chicago: University of Chicago Press.
- Papke, L. 1991. Interstate Business Tax Differentials and New Firm Location. Evidence from Panel Data. *Journal of Public Economics* 45(1), 47-68.
- Peters, A.H. y Fisher, P.S. 2002. *State Enterprise Zone Programs. Have They Worked?* Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Pichet, E. 2007. The Economic Consequences of the French Wealth Tax. *La Revue de Droit Fiscal* 14(5), 5.
- Portney, P.R., Parry, I.W.H., Gruenspecht, H.K. y Harrington, W. 2003. The Economics of Fuel Economy Standards. *Journal of Economic Perspectives* 17(4), 203-217.
- Prescott, E.C. y Parente, S.L. 2000. *Barriers to Riches*. Cambridge, London: MIT Press.
- Sáez, E. 2002. Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses. *Quarterly Journal of Economics* 117(3), 1039-1073.
- Saez, E. 2004. Direct or Indirect Tax Instruments for Redistribution: Short-Run versus Long-Run. *Journal of Public Economics* 88(3-4), 503-518.
- Seade, J. 1977. On the Shape of Optimal Tax Schedules. *Journal of Public Economics* 7(2), 203-235.
- Seim, D. 2017. Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Sweden. *American Economic Journal: Economic Policy* 9(4), 395-421.
- Servicio de Impuestos Internos 2019. Gasto Tributario 2018-2020. Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios. Santiago, Chile.
- Slemrod, J. 1994. Fixing the Leak in Okun's Bucket Optimal Tax Progressivity when Avoidance Can Be Controlled. *Journal of Public Economics* 55(1), 41-51.

- Slemrod, J. 2006. The (Compliance) Cost of Taxing Business. Working Paper, University of Michigan. Disponible en: [http://webuser.bus.umich.edu/jslemrod/pdf/cost\\_of\\_taxing\\_business.pdf](http://webuser.bus.umich.edu/jslemrod/pdf/cost_of_taxing_business.pdf) [30 de noviembre 2020].
- Slemrod, J. 2007. Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion. *Journal of Economic Perspectives* 21(1), 25-48.
- Slemrod, J., Collins, B., Hoopes, J.L., Reck, D. y Sebastiani, M. 2017. Does Credit-Card Information Reporting Improve Small-Business Tax Compliance? *Journal of Public Economics* 149, 1-19.
- Slemrod, J. y Yitzhaki, S. 2002. Tax Avoidance, Evasion, and Administration (1423-1470). En Auerbach, A. y Feldstein, M. (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3. Amsterdam: Elsevier.
- Sorensen, P. 2007. The Theory of Optimal Taxation: What Is the Policy Relevance? *International Tax and Public Finance* 14, 383-406.
- Sorensen, P. 2009. Dual Income Taxes: A Nordic Tax System. Working Paper, Department of Economics, University of Copenhagen.
- Tuomala, M. 1990. *Optimal Income Tax and Redistribution*. Oxford: Clarendon Press.
- West, S. y Williams, R. 2004. Empirical Estimates for Environmental Policy Making in a Second-Best Setting. NBER Working Paper 10330.
- Zee, H. 1998. Revenue, Efficiency, and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment. Documento de Trabajo 42, Banco Central de Chile. *EP*

---

# Reseñas

---



## Reseña

Nadine Ehlers y Shiloh Krupar. *Deadly Biocultures: The Ethics of Life-Making*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press, 2019. US\$27 (ISBN: 9781517905071), 288 pp.

### **Vanessa Lemm**

**Deakin University, Australia**

**D**eadly *Biocultures* ofrece un análisis y una crítica en profundidad de las bioculturas estadounidenses contemporáneas, al mostrarnos cómo la biomedicina se ha vuelto un aspecto central de nuestra vida cotidiana. Las autoras investigan el imperativo del hacer-vida (*life-making*), el que es entendido como

todos esos esfuerzos contemporáneos por hacer vivir *más* a las personas —por exponencialmente expandir sus capacidades de vivir, de optimizar y extender lo que cuenta como vida y por incentivar a las personas a perseguir prácticas positivas de mejoramiento del vivir. (1)

Son estas búsquedas por ‘más vida’ lo que constituye a las bioculturas, las que, a su vez, son entendidas como una serie de actividades, prácticas y tecnologías presentes en el liberalismo occidental tardío. La tesis del libro es que las bioculturas liberales producen la consecuencia no deseada de “una intensificación de la estratificación del vivir, o de la sujeción de los cuerpos a nuevos riesgos” (135). De modo más específico, es un libro que traza la emergencia y expansión de estas bioculturas en Estados Unidos. Sin embargo, mucho más que proveer una descripción de las bioculturas contemporáneas en Estados Unidos, la rica variedad de casos de estudio presentes en *Deadly Biocultures* confirma una tendencia global.

La concepción que las autoras tienen del hacer-vida y la biocultura se vincula, de modo fructífero, con la creciente literatura sobre biociudadanía (Nikolas Rose, Carlos Novas), biosocialidad (Paul Rabinow), biovalor (Catherine Walby) y biocapital (Kaushik Sunder, Melinda Cooper), por nombrar solo algunas áreas. Sin embargo, la proposición central del libro se mantiene fiel al marco teórico y al cambio paradigmático presentado por Foucault bajo el nombre de biopolítica y gubernamentalidad. Tal como en la noción de biopolítica de Foucault, 'hacer-vida' refleja tanto un proyecto positivo —por ejemplo, el mejoramiento y la proliferación de la vida— como un proyecto negativo —por ejemplo, la regulación, el disciplinamiento y el gobierno de la vida.

El hacer-vida opera como una política regulatoria de la afirmación. El hacer-vida gobierna en la medida en que orienta a las personas hacia ciertas formas de velar por sí mismas, a objetivos de la salud particulares y a comprensiones limitadas del cuerpo y del yo [*self*]. (2)

Siguiendo la comprensión de Foucault de la biopolítica, como una política del hacer vivir y dejar morir (Foucault 2007), el hacer-vida es inseparable de lo que las autoras llaman el 'hacer-vida letal'. El objetivo central del libro es entender de mejor forma cómo el hacer-vida letal se manifiesta en el modo en que la biomedicina se ha convertido en un aspecto central de nuestras relaciones con nosotros mismos y con los otros. La pregunta clave es "cómo la muerte se incorpora en la vida a través de formas de gobierno íntimas y a menudo mundanas" (15).

Según las autoras, en Estados Unidos las bioculturas proporcionan tres formas distintas de 'dejar morir', tres modos de incorporar la muerte en la vida. Un tipo de prácticas de hacer-vida oscurece a la muerte, ya sea ignorándola o intentando hacerla invisible. Otro tipo de prácticas de hacer-vida produce condiciones de inequidad letales, como un acceso desigual a los servicios de salud, a tratamientos o cuidados inadecuados, etcétera. Un tercer tipo produce la muerte y/o efectos mortales por medio del incremento de la vulnerabilidad y la precariedad de ciertos individuos y comunidades.

Un hallazgo central del libro es que, dentro del liberalismo tardío occidental, el 'dejar morir' toma la forma de un "imperativo por el bienestar en declive, la creciente ausencia de la idea de sociedad o de un bien social colectivo, y una elevada individualización de la administración y del

manejo de la vida y el riesgo" (5). Como resultado, bajo las racionalidades y las políticas neoliberales, el lugar del deber (*onus*) es ubicado sobre el individuo, en tanto él es el único responsable por "estar saludable y mantener la salud" (5): "la salud se ha convertido en una empresa individual hipervigilante y sin fin" (27).

El libro, además, confirma una tendencia hacia la corporativización del cuidado de la salud y de la biomedicina, junto a un creciente cambio hacia la modificación del cuerpo: "la vida ha sido genetizada y molecularizada, lo que ha llevado a expandir las oportunidades para individualizar más la vida y gobernar íntimamente la vida cotidiana" (6). No es nueva la visión según la cual la biopolítica neoliberal, el cuidado de la salud y las biotecnologías profundizan la estratificación de la sociedad en base a la raza, el género, la clase, la discapacidad y otros, lo cual ha sido ampliamente documentado por medio del trabajo de Nikolas Rose (2007), Melinda Cooper (2008), Thomas Lemke (2007), por nombrar a algunos. Sin embargo, *Deadly Biocultures* proporciona perspicaces casos de estudio de la operación en Estados Unidos, de la biopolítica y la gubernamentalidad en la biomedicina, y por ello esta es una lectura que vale mucho la pena.

Al adoptar la hipótesis de Foucault (2007) de la existencia de una íntima relación entre vida, sexualidad y verdad, las autoras plantean que cada biocultura se estructura por medio de "una *afirmación central —una 'pretensión de verdad' ostensiblemente positiva— que regula y gobierna íntimamente a esa esfera*" (7; itálicas del libro). *Deadly Biocultures* investiga la dimensión mortal de estas afirmaciones, en tanto estas acontecen en las bioculturas que estructuran el tratamiento y la regulación del cáncer (capítulo 1), la salud racial (capítulo 2), la obesidad (capítulo 3), el envejecimiento (capítulo 4) y los usos que se le dan al cuerpo después de la vida (capítulo 5). Cada capítulo traza la pretensión de verdad central que estructura a una biocultura respectiva: la afirmación de *esperanza* (capítulo 1), la afirmación por *identificar (target)* (capítulo 2), la afirmación por *prosperar* (capítulo 3), la afirmación por *asegurar* (capítulo 4) y la afirmación por *enverdecer* (capítulo 5).

Las autoras son cuidadosas en indicar que su comprensión de afirmación no debiera ser confundida con la rama afirmativa de la biopolítica, particularmente aquella expuesta en el trabajo de Roberto Esposito (2006). De modo convincente, las autoras plantean que no por examinar

la 'afirmación como una operación de gobierno' significa que el camino a la emancipación está descartado. En lugar de ello, cada capítulo concluye con lo que podría denominarse contraafirmaciones, o prácticas de resistencia, las que deshacen las distintas lógicas de afirmación en la perspectiva de abrir otras posibilidades de vida y muerte.

La motivación ética central del libro es "mejorar nuestra comprensión de las formas en que las personas se posicionan desigualmente dentro de la biomedicina y sus lógicas" (17). En ese sentido, el foco de crítica principal son las desigualdades estructurales en el cuidado y la regulación de la salud pertinentes a la política y la gobernanza neoliberal. *Deadly Biocultures* se inscribe en la tradición más amplia de la teoría crítica, en tanto "busca renovar los términos normativos de la existencia" (17).

El capítulo 1 explora en "cómo la afirmación por esperanza se utiliza para orientar a los individuos y, de modo más amplio, a la población, hacia la supervivencia vigilante que se sigue del diagnóstico del cáncer —persistir y afirmar la vida a través del despliegue individual y colectivo de esperanza" (7). Bajo la afirmación de la esperanza, la vida es entendida como algo que puede ser "mejorado interminablemente, optimizado, personalizado, mercantilizado y biologizado" (28). Aquí, la afirmación por esperanza se yergue como un rechazo a aceptar la finitud. El capítulo investiga el activismo y el tratamiento del cáncer, y muestra cómo la afirmación por esperanza ha cambiado desde los primeros esfuerzos nacionales por protección hacia una disposición y actividad individualizada/biologizada: un "espectáculo de masas comercializado y una empresa optimista —y en ocasiones militante" (9, 5). Las bioculturas relacionadas con el cáncer producen y mantienen activamente la esperanza por medio de "espectáculos de esperanza, infraestructuras de cuidado y bioéticas de la fe" (20), en donde la 'pistola de esperanza' es uno de los más destacados ejemplos que refleja el cruel optimismo de la esperanza (29ss). En estas bioculturas, la esperanza funciona también como el discurso teopolítico de la fe que sustenta a la creencia en el progreso biomédico (35). El objetivo central de las autoras es mostrar cómo la insistencia en esperar una cura biomédica para el cáncer "imposibilita un enfoque de justicia social que, de hecho, aprehendería las causas medioambientales, basadas en la clase y racializadas, de la incidencia del cáncer y sus muertes" (9). En contraste, ellas sugieren contrarrestar las dinámicas de la esperanza por medio de la creación de 'tácticas de

esperanza' alternativas, las que operan como críticas de las convenciones dominantes de la esperanza (45) y abren otras formas de vivir y morir de cáncer. Las autoras ven estas formas de esperanza alternativas ejemplificadas, entre otras, en el movimiento Beautiful and Bold y en las obras fotográficas del proyecto Tutu de Bob Carey (42ss).

Construido a partir del entrelazamiento entre biopolítica y racismo que se bosqueja en las lecciones de Foucault (2000), en *Defender la sociedad*, el capítulo 2 discute la afirmación por identificar (*target*) dentro del contexto de la salud racializada (9). La tesis central de este capítulo es que "las medicinas y el *hot-spotting* médico específicos a la raza, posicionan a la raza como un indicador de la verdad corporal/genética, delimitando geopolíticamente la vida y amenazando con empeorar aún más la salud y otras desigualdades sociales" (10). En contraste, las autoras hacen un llamado por una 'biomedicina abolicionista', que reconozca y desafíe las múltiples formas en que la raza es ontologizada como una verdad corporal y/o una verdad de la especie humana, mientras se atienden los verdaderos efectos corporalizados del racismo estructural (10).

El capítulo 2 traza estas contraculturas desde la 'guerra sin descanso a la pobreza' del presidente Johnson en Estados Unidos en la década de 1960, pasando por el Partido Black Panther en la de 1970, hasta el movimiento Black Lives Matter (BLM) de la actualidad. Una contrapráctica organizada por el movimiento BLM son las provocativas acciones de protesta conocidas como *die-ins*, en donde grupos de manifestantes 'se hacen los muertos' en espacios públicos para impugnar el racismo disperso a lo largo y ancho de los espacios de la vida cotidiana (67). Según las autoras, una 'biomedicina abolicionista' consistiría, más bien, en prácticas más imaginativas y visionarias antes que en las prescriptivas y limitantes reejemplificaciones del esencialismo racial que caracteriza a las bioculturas actuales en Estados Unidos (68).

A partir de la tesis de Foucault del cuerpo como una máquina y del poder disciplinario como una forma de optimizar y maximizar el funcionamiento del cuerpo (Foucault 1999), el capítulo 3 analiza, al interior de dos esferas bioculturales, la afirmación por prosperar en relación a la gordura/grasa y a la 'economía de la gordura' que le acompaña. La primera es la esfera de las prácticas biomédicas y de salud pública que buscan erradicar la grasa del cuerpo con obesidad, en tanto ejemplo de un individuo que 'falla en prosperar'. Para las autoras, estas prácticas no

consiguen tratar las desigualdades estructurales que, en primer lugar, producen y expanden la obesidad, haciéndola una “enfermedad de la desigualdad de oportunidades” (10). Las autoras muestran cómo la individualización de la obesidad “sujeta, potencialmente, a las personas a numerosas condiciones y formas mortales de administración punitiva” (79), oscureciendo, por tanto, los modos en los que habitualmente la gente es condicionada por la privación material basada en la raza y la clase (80).

La segunda esfera biocultural que se examina en este capítulo es el surgimiento de la cosecha de grasa en la medicina regenerativa y la investigación en células madre, prácticas que se basan en la grasa y el rol que esta juega en la (re)generación de la vida (73). En esta esfera, la grasa se convierte en un ‘material de emprendimiento’ que puede usarse para hacer vivir más a los individuos (83). Al igual que la erradicación de la grasa, la práctica de cosechar grasa “solidifica la desigual distribución de la vida en base al acceso económico” (73), en tanto estas biotecnologías son privilegios de los que disfruta, predominantemente, la población blanca de clase media-alta y que se encuentra asegurada (89). En contra de estas dos formas dominantes de afirmación por prosperar, las autoras dan luces sobre “algunas formas de prosperar más inclusivas y socialmente responsables” (11). Algunos de los ejemplos que se dan son el movimiento Health at Every Size y las maneras en que este movimiento promueve formas de comer que son flexibles y respetan el condicionamiento social que determina las opciones de alimentación (90). Otro ejemplo son las cocinas latinoamericanas como espacios de cuidado culinario, que fomentan los vínculos sociales y construyen comunidades de mujeres que se reúnen para compartir sus historias, y cómo ellas redefinen la comida y el comer como un placer. La clave aquí, una vez más, es alejarse de prácticas regulativas, individualizantes y que amenazan la vida e instituyen una desigual distribución de la salud, y orientarse hacia el compromiso por “vitalizar y mantener vidas sustentables” (94).

En línea con la tesis de Foucault sobre la relación entre biopolítica, gubernamentalidad y segurización (Foucault 2004, 2009), el capítulo 4 explora la afirmación por asegurar la vida de los ancianos y por asegurarse *en contra* del envejecimiento y del declive en una sociedad en la que el envejecimiento está en gran medida asociado con la dependencia, la patología y la bajada en la productividad, y es percibido además como una carga fiscal y como un indicador de decadencia nacional. El capítu-

lo examina las prácticas asociadas con el 'buen envejecer', incluyendo las racionalidades económicas (biofinanciarización) que condicionan el tratamiento de individuos mayores en asilos y hospicios (12). El capítulo discute los incansables esfuerzos biomédicos por extender la vida de los ancianos en sus propios hogares, por ejemplo, por asegurar la "expectativa de vida libre de dependencia" (100), como un medio para posponer la necesidad de que una persona mayor requiera de cuidados de salud en una institución. Las autoras demuestran, de forma convincente, que esta securización, de hecho, puede no conducir a la deseada independencia en la vejez. Por el contrario, "el envejecer en hogares implica renunciar a cierto grado de autonomía y de derechos de privacidad" y "puede conducir a una condición general de 'arresto domiciliario' y a operaciones de vigilancia y minería de datos" (103).

Al igual que en los capítulos anteriores, uno de los problemas principales de estas prácticas es que promueven nociones individualistas de la personalidad y la independencia (98), las que socavan "un sentido de logro y compromiso hacia el sentido del envejecer como un tipo de transformación que está conectada y antecede a la muerte" (107). Más aún, las autoras discuten cómo la economía política más extensa de la institucionalización del cuidado a los mayores, orientada a las eficiencias, termina intensificando las desigualdades de la vejez y produciendo prácticas que sujetan a los individuos a "cuidados mortales" (117), o a lo que las autoras también denominan "paisajes del abandono" (117), la "tierra de sombras" de la dependencia (115). Este capítulo cierra con una reflexión sobre contraconductas del envejecimiento y bioculturas alternativas del envejecer, las que "reafirman el envejecer en base a comprensiones positivas de la dependencia" y de "la vulnerabilidad como parte integral de la vida y las relaciones sociales" (12). Las autoras buscan abrir una reflexión crítica sobre la gobernanza del envejecer, la vejez y el declive, preguntándose por cómo podría lucir una "gerontología emancipadora" (126). Algunos de los ejemplos discutidos incluyen el movimiento nacional Village to Village, la Co-housing Association of the United States, y otras comunidades intergeneracionales de hogares gobernadas por principios de cuidado mutuo, servicios compartidos y justicia social, que abren nuevas posibilidades de relaciones (124-132).

El capítulo final está dedicado al análisis de la vida del cuerpo humano después de la muerte [afterlife], revisando críticamente "las tecnolo-

gías contemporáneas de disposición de los cuerpos y los esfuerzos conmemorativos que buscan 'enverdecer' el cadáver humano, el reciclaje de partes del cuerpo para devolver el cuerpo a la naturaleza" (12). Según las autoras, estas prácticas extienden el "discurso biomédico de la verdad" al afirmar la "vida después de la muerte": "la gobernanza de la muerte ahora afirma un después de la vida material de eficiencia, utilidad, adaptación y explotación de cadáveres para propósitos de emprendimiento y/o legado personal" (142). Los casos de estudio incluyen concepciones 'sustentables de la muerte', amistosas con el medio ambiente, así como la aparición de nuevos bioproductos provenientes de cadáveres que transforman el cuerpo sin vida en formas de biovalor, produciendo eficiencias mejoradas dentro del extendido circuito del capital (142). En compañía de estas tendencias, las autoras documentan una creciente demanda por productos personalizados y actividades para aumentar el legado personal y nuevas formas de monumentalizar que han estimulado la transformación de los restos materiales de la muerte en nuevas formas de "biopresencia" *posmortem* (148).

No es sorprendente que estas nuevas prácticas perpetúen las inequidades y exclusiones, al grado de que la vida es afirmada, desigual y contradictoriamente como vida después de la muerte, mientras que a otras partes de la población le son negadas la autodeterminación y/o el legado social (150). Las autoras advierten que el aumento de la privatización de la muerte puede significar tanto "la muerte social de la muerte" (151) como, además, "la colonización del mundo natural con la biopresencia humana" (154):

En estos casos, la naturaleza no preserva el legado, sino que sirve para despolitizar la muerte, ya que los restos humanos no parecen significar ni sobresalir como las ruinas materiales de la injusticia. En otras palabras, la muerte verde además arriesga lavar con su verdor una naturaleza que ya se encuentra estratificada y racializada. (155)

En respuesta a las variadas prácticas de afirmación de la 'vida después de la muerte' el capítulo 5 explora "una ética medioambiental de los restos humanos que más bien contribuye, antes que eclipsa, la justicia medioambiental y los proyectos de derechos civiles" (13). Este tipo de ética requeriría contraactuar al disciplinamiento del cuerpo en un cuerpo trabajador y productivo, y en un vehículo de generación de valor de legados medioambientales (156). Esto también requeriría revertir la

despolitización de la muerte, por ejemplo, reconociendo la negación de los cementerios afroamericanos (157). Entonces, la muerte se convertiría en “una oportunidad para discutir fallas sociales y democratizar la ‘buena vida’ por medio de la activación y el sostenimiento de relaciones más justas con los restos humanos” (159).

*Deadly Biocultures* es un aporte muy bienvenido para sumar a la literatura sobre neoliberalismo, biopolítica y gubernamentalidad. Lo recomiendo mucho.

## Bibliografía

- Cooper, M. 2008. *Life as Surplus: Biotechnology and Capitalism in the Neoliberal Era*. Washington: Washington University Press.
- Esposito, R. 2006. *Bios: biopolítica y filosofía*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Foucault, M. 1999. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. 2000. *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France: 1975-1976*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. 2004. *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. 2007. *Historia de la sexualidad*. Vol. 1: *La voluntad de saber*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Foucault, M. 2009. *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France: 1982-1983*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lemke, T. 2007. *Gouvernementalität und Biopolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rose, N. 2007. *The Politics of Life Itself. Biomedicine, Power and Subjectivity in the Twenty-First Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press. *EP*



## Reseña

Michele Goodwin. *Policing the Womb. Invisible Women and the Criminalization of Motherhood*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. US\$29,99 (ISBN: 9781107030176), 323 pp.

### **Michelle Sadler**

**Universidad Adolfo Ibáñez, Chile**

*P*olicing the Womb narra la perturbadora e inquietante historia de los derechos reproductivos de las mujeres en Estados Unidos. Se trata de una historia de vigilancia policial del útero —ejercida a través de la ley, la medicina, los medios, las convenciones sociales—, que deriva en la criminalización de las mujeres cuando se considera que se alejan de los cánones de la ‘adecuada’ maternidad. Esta vigilancia y criminalización se ejecutan además sobre mujeres invisibles, que rara vez ocupan los titulares, usualmente pertenecientes a los sectores más vulnerados de la sociedad.

El texto combina la experticia legal de la autora con su formación en antropología y sociología, entregando una detallada descripción de la legislación, junto al protagonismo de las historias encarnadas de mujeres, y develando las graves secuelas que deja la criminalización de sus actos en sus vidas y en las de sus familias. Goodwin busca llevar el análisis más allá del aborto —que ha sido foco de gran parte de la agenda de derechos reproductivos—, para centrarse en la protección de la libertad y la dignidad de las mujeres que quieren cursar sus gestaciones y ejercer su maternidad. De esta forma, nos invita a mirar el espectro de decisiones reproductivas a las que las mujeres se enfrentan y que pueden ser sujetas al poder del Estado.

La vigilancia sobre el útero ha ido en creciente aumento en Estados Unidos durante las últimas décadas. Si en 1986 ningún estado contaba

con leyes contra el feticidio, en la actualidad son 38 los que las han implementado. Entre 2010 y 2015 se propusieron y aprobaron más regulaciones para restringir el acceso al aborto y a métodos anticonceptivos que en las tres décadas precedentes. Y solo en la primera mitad de 2019 se propusieron cerca de 400 leyes antiaborto en el país y más de una docena de estados se encontraban debatiendo legislaciones que otorgarían derechos constitucionales a los fetos. Esta arremetida conservadora ha sido influida por el nacimiento y ascenso del Tea Party durante la última década, y se fortaleció durante el mandato republicano de Donald Trump.

Haciendo comparaciones con *Frankenstein* de Mary Shelley o *The Handmaid's Tale* de Margaret Atwood, Goodwin describe el caso de Marlise Muñoz, quien en 2014 sufrió una embolia pulmonar que desembocó en su muerte cerebral, mientras cursaba una gestación de 14 semanas. A su familia se le negó la solicitud de desconectarla del soporte vital y su cuerpo se mantuvo funcionando mecánicamente mientras se descomponía en un hospital de Texas; la ley determinó que sus órganos debían seguir funcionando para mantener vivo al feto. Tras 62 días y una mediática batalla legal interpuesta por la familia, fue desconectada. En este caso, plantea la autora, el hospital sirvió como un agente del estado de Texas, con poder para ignorar las órdenes de no resucitar y de testamentos en vida, solo en los casos en que la paciente está embarazada.

En el caso anterior, mediante las leyes de protección fetal, los deseos de Marlise fueron ignorados tras su muerte y su cuerpo físico fue utilizado como incubadora para un feto demasiado pequeño para sobrevivir por sí solo. Son cerca de 36 los estados en que se prohíbe remover el soporte mecánico de mujeres con muerte cerebral en caso de estar embarazadas. Y si bien los casos de muerte cerebral no son numerosos, sí lo son los de mujeres cuyas conductas durante la gestación son consideradas de riesgo para la salud del feto, y que llevan a que sean catalogadas y perseguidas como 'malas madres'. Un ejemplo es el de Christine Taylor, mujer de 22 años que en 2012 fue arrestada tras caer por las escaleras de su casa de Iowa, estando embarazada. Al acudir al centro médico, confidenció al personal de salud que se sentía insegura y vulnerable, que estaba pasando por un mal momento de pareja, que había dudado de su capacidad para sostener a un tercer hijo. Al volver a casa fue arrestada por intento de feticidio, tras haber sido denunciada a la policía por el

equipo médico que la había atendido. Luego de tres semanas de investigación, el caso fue sobreesido. Otro caso es el de Lisa Epstein, en 2013, en Tampa, quien le comunicó a su obstetra que deseaba esperar dos días adicionales a la indicación de cesárea, y recibió como respuesta la amenaza de denunciarla y de obligarla a someterse a una cesárea en contra de su voluntad. Buscó apoyo legal de inmediato y tuvo un parto vaginal con otro equipo médico.

En estos dos últimos casos, las mujeres no llegaron a cursar condenas, pero lamentablemente son miles las que sí las cursan. En especial cuando la conducta considerada abyecta se vincula con el consumo de drogas. Desde 1973, las autoridades en al menos 45 estados han procesado penalmente a mujeres por exponer a sus fetos a drogas. Un ejemplo es el ocurrido en Carolina del Sur en 1999: Regina McKnight, joven afrodescendiente que vivía en situación de calle, fue sentenciada a 20 años de prisión por homicidio —de los cuales cumplió 12—, tras dar a luz a un bebé muerto. A Regina no se le ofreció apoyo de salud mental ni de drogas antes de su arresto. El jurado aceptó la acusación de que el consumo de cocaína causó la muerte fetal, a pesar de que importantes asociaciones médicas concluyeron que no había evidencia para dicha asociación. Goodwin alerta que este tipo de condenas sirvió para politizar los embarazos, vinculando la gestación con los esfuerzos federales para demostrar la dureza en los delitos de drogas. La conducta durante el embarazo se estableció como terreno para la intervención del derecho penal, contribuyendo a la normalización de la participación policial y fiscal en la salud reproductiva de las mujeres.

En caso de superarse la prueba de evitar conductas 'inapropiadas' durante el embarazo, la vigilancia continúa, escudriñando en las formas en que se ejerce la maternidad. Pero, insiste la autora, especialmente en mujeres afrodescendientes y/o de sectores marginales de la sociedad. Es así como las mujeres afro son reportadas diez veces más a menudo que las blancas a servicios de protección social de la infancia. En 2014, una mujer fue arrestada en California del Sur por 'abandonar' a su hija de 9 años, a quien permitió jugar en el parque cerca de su trabajo mientras ella se encontraba en su jornada laboral. En Estados Unidos, una de cada 18 mujeres afrodescendientes será encarcelada alguna vez durante su vida. En el país, hay más mujeres en cárceles que en ninguna otra nación del mundo, concentrando casi un tercio de las mujeres encarceladas a nivel global.

El texto abunda en ejemplos como los anteriores, de mujeres perseguidas, encarceladas y señaladas como negligentes por no responder a los estereotipos de la buena madre. Ello, en el contexto de que en cada vez más estados se prohíbe la educación sexual en las escuelas y/o se permite solo la educación en abstinencia sexual, se restringe el acceso a métodos anticonceptivos y a aborto. Los defensores de estas medidas afirman que la vigilancia de mujeres y niñas busca proteger su seguridad y salud, pero los datos muestran exactamente lo contrario. Los estados con leyes más conservadoras en estas materias presentan los peores indicadores de salud materna. A modo de ejemplo, Texas tiene las leyes más restrictivas sobre aborto y es a la vez el estado que presenta la mayor tasa de mortalidad materna no solo del país, sino de todo el mundo desarrollado. A nivel país, Estados Unidos presenta las tasas más altas de mortalidad materna y de infecciones de transmisión sexual de entre las naciones desarrolladas.

Si bien *Policing the Womb* se aboca a describir la situación en Estados Unidos, no es difícil llevar la misma reflexión al contexto latinoamericano. Entre los casos más mediáticos de los últimos años, podemos mencionar el de Adelir Carmen Lemos de Góes, quien en 2014 fue sometida mediante orden judicial a una cesárea forzada en Brasil. En Chile, en 2017 una pareja fue formalizada por infanticidio tras la muerte del recién nacido en un parto en casa; en 2019, un hospital elevó un recurso de protección en fiscalía para obligar a una mujer a dar a luz en un hospital regional de alta complejidad, a pesar de que no presentaba factores de riesgo y de que deseaba parir en el hospital de su comunidad (que además contaba con la infraestructura y personal médico necesarios para atenderla). La amenaza no llegó a concretarse debido a la movilización de la comunidad y de organizaciones de derechos humanos. El mismo año tuvimos noticia de una mujer que fue trasladada por personal de salud en trabajo de parto desde su casa a un hospital para impedir que completara el parto en su hogar, bajo la amenaza de acciones legales contra ella si no lo hacía.

En forma similar a los casos que nos presenta Goodwin, en Chile la vigilancia policial y legal sobre la conducta materna también se ejerce durante la crianza, en especial sobre mujeres indígenas, migrantes y pobres. Es el caso de Gabriela Blas, mujer aymara que en 2010 fue condenada y cumplió prisión por abandono de menores que resultó en muer-

te. Gabriela dejó a su hijo de tres años en el altiplano mientras corría a buscar a dos animales que se habían perdido mientras pastoreaba; el niño se perdió y fue encontrado muerto meses más tarde. Joane Florvil, mujer haitiana, fue encarcelada en 2017 por abandono de menores tras dejar unos minutos a su bebé con un guardia de la municipalidad de Lo Prado mientras corría a buscar a algún compatriota que la ayudara a comunicarse. Se había acercado desesperada a buscar ayuda, pues a su pareja le habían robado sus documentos. Joane fue encarcelada y murió en confusas circunstancias —por supuestos problemas de salud— mientras estaba privada de libertad. En estos dos casos, historias de infortunio en situaciones de emergencia fueron interpretadas como la materialización de maternidades negligentes (Sadler y Carreño 2020).

Ahora bien, ¿qué implicancias tiene esta vigilancia? ¿A qué problemáticas nos enfrenta? En el juicio de Regina McKnight, se le acusó de tener un ‘corazón depravado’; en el de Gabriela Blas, se dijo que sus actos atentaron ‘contra las leyes de la naturaleza’, desafiando los roles asociados al ‘contenido genético y biológico de una madre’. Sus subjetividades maternas (cuando se probaron en contextos públicos y políticos) entraron en el espacio de lo impensable, de lo intolerable, de un desempeño de la maternidad menos que aceptable.

Goodwin, no en vano, titula el libro como *Policing the Womb*, aludiendo a la vigilancia policial a que se somete el campo reproductivo femenino. Nos recuerda la ‘lógica policial’ como es descrita por el filósofo Jacques Rancière: los procesos mediante los cuales se organizan los poderes y se distribuyen los lugares y las funciones sociales, así como los mecanismos de legitimación de esa organización y distribución (Rancière 1996). En estos procesos, las instituciones de salud han ido jugando un creciente y central rol de vigilancia de la conducta materna, en línea con lo que Blázquez y Montes (2010) identifican como la ‘maternalización de las madres’: la incorporación durante el siglo XX de una ideología instructiva que enseña a las mujeres a desarrollar comportamientos y conocimientos técnicos sobre el ejercicio exitoso de la maternidad, avanzado principalmente por las instituciones de salud. Siguiendo a Smart (1996), estas reglas pueden verse en términos foucaultianos como las calibraciones de la buena maternidad. Inicialmente cubrieron asuntos físicos de dieta, calor, ambiente inmediato y desarrollo físico. Más tarde, estas calibraciones se ampliaron para incluir el inmenso ámbito de la atención

psicológica y de la crianza del niño. Por lo tanto, la madre sería inadecuada si no ama y no expresa este amor ‘adecuadamente’, es decir, en base a los estándares de ciertas prácticas de cuidado y crianza hegemónicas de sociedades occidentales modernas (Morelli et al. 2018).

Al delatar a las mujeres y pasar a llevar el principio ético de confidencialidad médica, la relación médico-paciente sufre un profundo deterioro, plantea Goodwin. Se altera la noción de que el cuidado médico privilegia la seguridad y confidencialidad de la usuaria y, al instalarse la desconfianza, se pone en jaque la adherencia a la atención, poniendo así en riesgo la salud de mujeres y recién nacidos. Además, queda al descubierto que cuando se trata de mujeres que pertenecen a segmentos vulnerados de la población, en la toma de decisiones médicas los estereotipos negativos asociados a lo femenino y a la maternidad operan en toda su extensión.

Las implicancias sociales de la persecución y de las sentencias —exageradas para el tipo de ofensas del que se las acusa— son pocas veces discutidas, y se extienden a los hijos e hijas de esas mujeres, a sus familias y comunidades. Entonces, en muchos casos sus hijos e hijas deben crecer en los precarios servicios de protección social, alejados de la relación con sus madres, a la vez que las mujeres son expuestas a la vergüenza, el estigma y la indignidad de la exhibición pública, con un currículum manchado que impactará negativamente en sus oportunidades durante el resto de sus vidas.

Es sencillo, además, individualizar la negligencia en la conducta reprochable de Christine, Lisa, Regina, Gabriela, Flor, o tantas otras, sin problematizar las condiciones en las que viven y en las que sus posibilidades de elección se ven restringidas. Las condiciones de vida precarias, la falta de acceso a educación sexual, a métodos anticonceptivos, a aborto legal y seguro, a servicios sociales de apoyo a la crianza, entre muchos otros factores, hacen que la maternidad deseada y ‘responsable’ sea el privilegio de pocas. Es por ello que Goodwin plantea que el análisis de este problema requiere no solo de un marco de derechos reproductivos, sino de uno de justicia reproductiva, que implica comprender que la vigilancia a la que se someten las mujeres no sucede en forma aislada de instituciones sociales, políticas, culturales y económicas (Ross y Solinger 2017). Dicho marco implica visibilizar los prejuicios raciales, de género y clase que se presentan en la legislación, y que niegan a las personas el

derecho a ejercer control de sus cuerpos y de sus decisiones reproductivas. Ello, en especial a las mujeres, pues los marcos legales que las criminalizan suelen basarse en supuestos tradicionales sobre sus obligaciones 'naturales' o en sus usos instrumentales como madres.

Asimismo, un enfoque de justicia reproductiva demanda que se mire a las mujeres en un sentido integral, relevando que sus derechos reproductivos van más allá de los embarazos o hijos que tengan. Agrego que el concepto de gobernanza reproductiva también es de utilidad para este análisis. Este refiere a los mecanismos a través de los cuales diferentes configuraciones históricas de actores utilizan herramientas legislativas, incentivos económicos, mandatos morales, coerción e incitaciones éticas para producir, monitorear y controlar los comportamientos reproductivos de la población (Morgan y Roberts 2012). Morgan y Roberts alertan que la gobernanza reproductiva está experimentando una transformación dramática en América Latina, a medida que las políticas públicas están siendo influidas por regímenes morales conservadores.

*Policing the Womb* nos recuerda que el control de la salud reproductiva va mucho más allá de una preocupación por la salud de la población y que más bien ha servido históricamente para enmascarar otros intereses políticamente convenientes: controlar a las mujeres y exigir su obediencia, aleccionar, complacer las estrategias instaladas contra las drogas y el crimen, y aumentar el pánico moral ante conductas y grupos considerados peligrosos. Nos recuerda también que, si bien aquellas que han nacido en los estratos marginales de lo social se ven expuestas a una injusticia exacerbada, ninguna mujer está libre de esta vigilancia y persecución legal y criminal.

Es motivo de gran preocupación cuando una sociedad abandona su brújula moral, pierde de vista la dignidad de los demás y vuelve invisible a la mitad de su población, concluye la autora. No puedo sino compartir dicha preocupación e invitar a la lectura de *Policing the Womb*.

## Bibliografía

- Blázquez, M. y Montes, M.J. 2010. Emociones ante la maternidad: de los modelos impuestos a las contestaciones de las mujeres. *Ankulegi* 14, 81-92.
- Morelli, G., Quinn, N., Chaudhary, N. et al. 2018. Ethical Challenges of Parenting Interventions in Low to Middle Income Countries. *Journal of Cross Cultural Psychology* 49(1), 5-24. DOI: 10.1177/0022022117746241.

- Morgan, L.M. y Roberts, E.F. 2012. Reproductive Governance in Latin America. *Anthropology & Medicine* 19(2), 241-254. DOI: 10.1080/13648470.2012.675046.
- Rancière, J. 1996. *El desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Ross, L. y Solinger, R. 2017. *Reproductive Justice, an Introduction*. Berkeley, CA: University of California Press, 2017.
- Sadler, M. y Carreño, A. 2020. Distressed Caregivers or Criminals? Stories of Precarity and Perceived Maternal Neglect in Chile (127-138). En Martin, B. y Parr, M. (eds.), *Writing Mothers: Narrative Acts of Care, Redemption, and Transformation*. Ontario: Demeter Press. DOI: 10.2307/j.ctv103xdp2.11.
- Smart, C. 1996. Deconstructing Motherhood. Good enough Mothering? (37-57). En Silva, E.B. (ed.), *Feminist Perspectives on Lone Motherhood*. London: Routledge. *EP*

## Reseña

Daniel Loewe. *Ética y coronavirus*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2020. US\$11 (ISBN: 9789562892063), 228 pp.

### Macarena Peña y Lillo

Universidad Diego Portales, Chile

El 8 de septiembre de 2020, el exministro de Salud Jaime Mañalich posteó en su cuenta de Twitter una foto del libro *Ética y coronavirus* de Daniel Loewe, acompañada de la frase ‘Muy recomendable’. Las más de mil respuestas que recibió dicho *tweet* se dividían, a grandes rasgos, entre aquellas que agradecían la recomendación y aquellas que criticaban lo ‘tarde’ que habría considerado el personero los aspectos éticos de las decisiones que tomó mientras encabezó la cartera a cargo de la gestión de la Covid-19 hasta mediados de junio de 2020. Mañalich es, ciertamente, una figura que polariza, al igual como lo hacen las decisiones de las autoridades con respecto a las medidas para detener el avance de la pandemia. Estas decisiones no son fáciles de tomar, pues, como despliega con claridad Loewe en la introducción de su libro, si bien por un lado las medidas restrictivas de la libertad individual son funcionales a garantizar la salud de la ciudadanía, por el otro, incidirían negativa y quizás más profundamente que el coronavirus, en el bienestar de las personas en el largo plazo.

Loewe, profesor titular de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, llama tempranamente en su libro a dejar de lado “lemas como que la protección de la vida amenazada por la enfermedad debe estar por sobre cualquier otra consideración” (37), para invitar a los lectores a reflexionar acerca de los aspectos éticos que existen detrás de las determinaciones técnicas y políticas para abordar la pandemia.

El libro *Ética y coronavirus* fue escrito en cuarentena y publicado cerca del momento más álgido de la pandemia en Chile, durante el primer semestre de 2020. En él, el autor se hace cargo de muchas de las interrogantes que marcaron esos días y que seguirán marcando los debates en torno a las decisiones tomadas por las autoridades para contener la pandemia. El libro no entrega respuestas categóricas ni recetas para resolver los problemas que esta pone por delante, pero sí provee de elementos para la reflexión, que van más allá de las circunstancias convulsas en las que nos encontramos.

El libro está estructurado en cinco capítulos. El primero, 'Dios y coronavirus', parte con un recuento de las epidemias de las cuales hay indicios en el mundo antiguo, recorriendo las plagas bíblicas y aquellas que habrían sido enviadas por los dioses griegos. Este recuento, informativo y muy entretenido, funciona como un excelente gancho para quienes hasta antes del coronavirus se habían aproximado a las pandemias más desde la literatura, el cine o la historia. "A los dioses les encantan las pestes" (43), sostiene el autor en el primer capítulo, para luego señalar que la noción de Dios es irrelevante; es más, según afirma Loewe, sería contraproducente su mención para reflexionar acerca de la ética en el contexto de esta peste.

En el segundo capítulo, 'Libertad y coronavirus', la discusión se centra en la restricción de libertades como disposición para controlar el daño que conlleva la pandemia en la población. En este apartado se discute como fundamento a la coacción de libertades el daño a otros que nuestras conductas pueden ocasionar, pero también cómo la coacción puede ejercerse para proteger al individuo de sí mismo. Esta última visión, paternalista, sostiene el autor, es común entre especialistas del campo de la salud pública y entre profesionales de la salud en general, quienes propugnan que el control del Estado se justifica en la medida en que se proteja la salud de todos, incluso de aquellos que no quieren que su salud sea protegida.

Este capítulo resulta central para la reflexión en torno a las medidas de control social para enfrentar la pandemia, pero funciona como un impulso motivador para reflexiones que trascienden la coyuntura y que pueden extrapolarse al abordaje de otros desafíos sanitarios que enfrentamos en el siglo XXI, sobre todo, de aquellos relacionados con los estilos de vida, tales como la obesidad, la hipertensión, la diabetes tipo II

y algunos tipos de cáncer. Una lectura detenida de este capítulo sería de gran utilidad para alimentar la discusión acerca de medidas restrictivas y otras políticas que comúnmente se barajan para hacer frente a las otras pandemias de nuestros tiempos.

En el tercer capítulo, 'Coronavirus y utilidad', la decisión entre salvar vidas y mantener viva la economía se aborda desde la perspectiva del utilitarismo. Aquí el autor recurre al dilema del tranvía en diversas variantes y a distintas métricas para responder una de las interrogantes más difíciles y centrales que aborda el libro: ¿valen todas las vidas lo mismo?

El cuarto capítulo, 'Deberes y coronavirus', se centra en la deontología kantiana para reflexionar en torno al deber que nos convoca como seres humanos esta pandemia. El autor señala que nuestro norte en esta circunstancia debe ser evitar el colapso del sistema sanitario y, en ese sentido, las medidas deben ser respetadas y respaldadas en tanto cumplan con ese propósito. En este capítulo es de sumo interés el debate en torno a la responsabilidad individual en la crisis y, en especial, la reflexión en torno a por qué, ante esta, estamos más dispuestos a hacer sacrificios cuando, proporcionalmente, convivimos antes del coronavirus con amenazas de mayor envergadura que no habían significado modificación alguna a nuestras vidas cotidianas.

El capítulo quinto y final, titulado 'El fin del mundo', pone en perspectiva la pandemia del coronavirus y propone que la vemos como una amenaza aterradora porque en realidad vino a remecer una existencia bastante apacible que estábamos llevando como sociedad. "No estoy diciendo que el riesgo que conlleva la pandemia sea insignificante. Solo sostengo que el que la consideremos tan devastadora se relaciona parcialmente con las buenas condiciones de nuestra existencia" (191). Esta visión llama a evaluar la emergencia sanitaria en su justa proporción, pero contrasta con otros discursos que circulan y que también buscan poner en perspectiva la pandemia, pero en la dirección opuesta, como aquel que señala que solo en un día en Estados Unidos murieron de coronavirus tantas personas como en el atentado a las torres gemelas del 11 de septiembre de 2001.

De las reflexiones finales del quinto capítulo, una que resuena es aquella sobre la ética en el trato hacia los animales. "No estamos solos en este planeta", dice el autor, "lo compartimos con otros seres y algunos son 'sintientes'", agrega. Y a esos seres 'sintientes' los hemos tratado

mal, “como nazis” (208), añade el autor, citando al escritor Isaac Bashevis Singer. Este debate no es azaroso; el coronavirus pasó a los humanos en lo que se llama un mercado de animales vivos, donde la insalubridad y la inhumanidad de trato hacia los animales son evidentes. Si las condiciones de vida y muerte de los animales como seres sintientes no son suficientemente persuasivas para detenerse en esta discusión y hacer cambios profundos, es importante recordar que, tal como el llamado SARS-Cov2, hay miles si es que no millones o miles de millones de virus cultivándose en distintos animales y esperando la oportunidad precisa para saltar a los seres humanos y causar pandemias aún más severas y letales que la que estamos enfrentando hoy en día.

Existen algunos elementos transversales de *Ética y coronavirus* que son destacables. En primer lugar, la introducción del texto, en la que Loewe se nos presenta en un tono amistoso y sin asomos de pretensión. Allí nos cuenta las peripecias domésticas de su cuarentena, quizás no muy distintas a las vividas por muchos de quienes han tenido o tendrán este libro en sus manos. Y, sobre todo, el autor nos muestra sus cartas. Allana el terreno presentando algunos de los conceptos que discutirá con más detalle más adelante, y nos dice qué esperar y qué no, de su texto. Este es un libro de ética —aclara— y la ética es filosofía; como tal, puede ser de difícil digestión.

Un segundo punto a destacar es el tono divulgativo del libro, que da cuenta del trabajo docente de Loewe, por lo cual sus explicaciones resultan sencillas, pese a estar abordando temas complejos. Hay esfuerzos por acercar los contenidos a una audiencia amplia, a través de la presentación de múltiples ejemplos y referencias a elementos de la cultura popular para ilustrar algunos puntos clave, como el epígrafe del último capítulo que expone la comparación que realiza el agente Smith en la película *Matrix* entre el comportamiento de la humanidad con el de los virus. Estos esfuerzos cierran brechas entre personas entendidas y aquellas que no lo son tanto. Al mismo tiempo, el libro está lleno de referencias a los textos originales que cita el autor, desde obras clásicas de filosofía hasta columnas de opinión, con el fin de que cualquiera que esté interesado en profundizar en los debates enunciados, pueda hacerlo con facilidad. El libro, además, es una colección de imágenes mentales de estos tiempos, que forman parte de la experiencia colectiva de esta pandemia, como lo son las de hospitales abarrotados y las de despedidas

de familiares de pacientes desahuciados a través de Tablet, con lo que los conceptos filosóficos que discute el autor no quedan en abstracto, sino que se materializan en una realidad visible, cercana y tangible.

El tercer elemento, que bien podría haber sido el primero a destacar, es la oportuna publicación de este libro, así como la vigencia que tiene y que seguirá teniendo para afrontar esta y las próximas pandemias. Cuando todavía nos estábamos acomodando a este nuevo escenario, adaptando nuestras cabezas y cuerpos a esta nueva realidad, el autor estaba reflexionando, articulando, escribiendo y divulgando temas complejos, pero necesarios de enfrentar. En los agradecimientos señala que *Ética y coronavirus* “desafía clichés” (11), en la medida en que no fue el producto de un trabajo reposado, sino más bien un ejercicio contra el tiempo. La verdad es que ese trabajo contra el tiempo queda clarísimo, porque al leer sus páginas pareciera que uno estuviera leyendo lo mismo que estaba viviendo por esos días de mediados de 2020, como si en realidad estuviéramos leyendo un blog o una discusión en las redes sociales. En la forma, en tanto, el trabajo contra el tiempo pasa desapercibido: el libro tiene un orden lógico, una estructura clara, una narración fluida y cuidada.

Con todo, *Ética y coronavirus* de Daniel Loewe es una recomendación certera y oportuna para los interesados en reflexionar en torno a las difíciles decisiones que conllevan estos convulsos tiempos pandémicos, y para proyectar algunas de esas consideraciones al manejo y abordaje de los innumerables desafíos sanitarios que están a la espera de que el coronavirus deje la escena para volver a cobrar su protagonismo. *EP*



## Reseña

Benjamín Ugalde, Felipe Schwember y Valentina Verbal (eds.). *El octubre chileno. Reflexiones sobre democracia y libertad*. Santiago: Ediciones Democracia y Libertad, 2020. US\$ 19,10 (ISBN: 9789560949400), 278 pp.

### **Julieta Suárez-Cao**

**Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile**

**E**l estallido social del 18 de octubre de 2019 traerá, sin lugar a dudas, muchas reflexiones y análisis desde disciplinas diversas, para intentar comprender no solo qué pasó, sino también las condiciones que llevaron a que ocurriesen las protestas, las manifestaciones masivas y la ola de violencia que las acompañó. En este marco se inscriben los ensayos del libro *El octubre chileno. Reflexiones sobre democracia y libertad*, editado por Benjamín Ugalde, Felipe Schwember y Valentina Verbal, primer volumen de la recientemente creada Ediciones Democracia y Libertad.

Desde una perspectiva muy amplia de ámbitos de estudio, como el derecho, la filosofía, la historia, la economía, la ciencia política y la sociología, los autores de *El octubre chileno* —académicos, intelectuales y personalidades reconocidas— presentan las primeras reacciones que matizan o directamente disienten de las interpretaciones dominantes respecto del estallido social.

En este sentido, los ensayos pueden leerse como un compendio de argumentos e interpretaciones con diferentes grados de plausibilidad y de hipótesis a evaluarse en futuras investigaciones empíricas, que son producto de una cercanía con el evento analizado. Esta proximidad entre los escritos del volumen y el evento analizado, que en su amplia mayoría fueron producidos con anterioridad a la pandemia del coronavirus en Chile, le dan al libro una característica paradójicamente atemporal y lo vuelven material de consulta obligada para quienes hoy y en el futuro

estudien las protestas de octubre 2019 y quieran conocer las primeras reacciones e interpretaciones de figuras de la derecha y la centro-derecha liberal en Chile.

El libro cuenta con once capítulos divididos en cinco secciones. Comienza con los antecedentes históricos (los capítulos de Alfredo Jocelyn-Holt y Valentina Verbal), y continúa con la lucha por la interpretación (los capítulos de Benjamín Ugalde y Francisca Dussillant), la violencia (los capítulos de Felipe Schwember y Luis Placencia), la protesta (los capítulos de José de la Cruz Garrido y José Miguel Aldunate) y, por último, termina con una discusión respecto de la relación entre la crisis y las instituciones (los capítulos de Natalia González, Daniel Briebea y Cristóbal Belloio, y Carlos Newland y Emilio Ocampo). Estas secciones cumplen con la función de proveer un cierto orden a las reflexiones, a pesar de que, por supuesto, hay temas que se abordan en varios de los textos.

Debido a la gran variedad de autores/as y planteamientos, la presente reseña se focaliza en temas transversales, haciendo mención ocasional a algunos de los capítulos. Por restricciones de espacio no se realiza un resumen de cada capítulo, sino que se prioriza un comentario analítico general, con ciertos aterrizajes en los argumentos de algunos de los autores. Como todo recorte, este es arbitrario y responde tanto a una lógica de familiaridad de los temas y las disciplinas como a cuestiones de interés personal. Se invita al público interesado a acercarse al libro para poder apreciarlo en toda su complejidad, la cual es imposible relevar en estas pocas páginas.

*El octubre chileno* incluye planteos que desafían a las interpretaciones más simplistas, únicamente focalizadas en el modelo económico de mercado como la causa profunda del estallido. Así, se avanza en otras cuestiones históricas, legales, filosóficas y sociales que son postuladas como condiciones relevantes, con menor o mayor grado de éxito en la argumentación, para entender el estallido social. El objetivo de plantear relatos alternativos desde el liberalismo para entender los acontecimientos de octubre 2019, en particular focalizados en el aspecto de la violencia, contribuye a abrir el abanico de investigaciones futuras que se dedicarán, seguramente desde las ciencias más empíricas, a encontrar evidencia que permita evaluar cuán válidas son las inferencias causales alternativas, y desde el conocimiento teórico se dispondrán a argumentar convincentemente por una interpretación por sobre las otras.

La complejización del entendimiento de las causas socioeconómicas del estallido es una de las contribuciones más importantes del libro. Por esta complejización se entiende desde el rechazo directo hasta la incorporación de matices interesantes sobre las demandas al llamado modelo neoliberal. El capítulo de Daniel Briebea y Cristóbal Bellolio, por ejemplo, propone que es un error interpretar las demandas ciudadanas como un rechazo profundo al liberalismo *in toto*, sino que sería un cierto tipo de liberalismo el que estaría en cuestionamiento y sería posible, entonces, canalizar algunas de estas reivindicaciones dentro de, sugieren los autores, un liberalismo igualitario.

Sin embargo, no todos los autores del libro acordarían con esta visión. Las demandas del estallido social, al ser un conjunto de eventos de protestas y manifestaciones inorgánicas, están abiertas a decodificación. Respecto de esta última, el libro critica e interpela a aquellas interpretaciones colectivistas de intelectuales de izquierda, pero también de su propio sector. En su texto, Benjamín Ugalde extiende esta decodificación colectivista hasta el propio presidente de la República, Sebastián Piñera, quien habría renunciado no solo a su programa de gobierno sino también a la defensa del liberalismo económico y social frente a las demandas que se decodifican como 'socialismo antimercado'.

En la misma línea, el capítulo de Valentina Verbal encuentra las raíces de esta claudicación del gobierno en el desconocimiento de la derecha de su propia historia y en el hecho de haber aceptado que la desigualdad socioeconómica, y no la pobreza, es el principal problema de la sociedad chilena. Esto permite que la decodificación predominante de las protestas, o de la violencia, en palabras de Verbal, haya sido en torno a la desigualdad, en vez de salir a luchar por una interpretación alternativa más afín al canon y a la historia de la derecha. Esto genera tensiones con otras visiones sobre el pluralismo al interior de la derecha chilena, que subrayan la existencia de sensibilidades para entender la diversidad en el sector y que se encuentran empíricamente respaldadas en un tercio de la dirigencia de Chile Vamos; se trata de una sensibilidad solidaria que no responde directamente al canon expuesto por Verbal.<sup>1</sup> Esta derecha solidaria aparece en varios capítulos del libro, encarnada en la obra de Hugo Herrera y Daniel Mansuy, y es descrita como antagonista

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el capítulo de Alenda, Le Foulon y Suárez-Cao (2020).

y promotora de visiones comunitarias, totalizantes y colectivistas, al mismo nivel que otros autores de izquierda como Alberto Mayol y Fernando Atria.

Además del tema central del modelo económico, el énfasis en la violencia es otro eje que recorre los análisis del libro de manera potente. Si bien es cierto que se mencionan las manifestaciones y protestas pacíficas, estas no reciben el mismo nivel de análisis que sus contrapartes violentas. El capítulo de Felipe Schwember propone entender la violencia destructiva y persistente de octubre 2019, a partir de la representación de injusticias históricas que exceden el famoso adagio 'no son treinta pesos, son treinta años', y que pueden remontarse hasta el pasado colonial. Así, en la opinión del autor, se impone la necesidad de un nuevo trato, de un reconocimiento de las vulneraciones percibidas o reales de una parte de la población nacional y del requerimiento de reformas al modelo, más que de un reemplazo del mismo.

Es probablemente en las discusiones sobre el estallido y el liberalismo donde *El octubre chileno* logra proporcionar sus mejores argumentos y matices. La discusión sobre la violencia también otorga momentos interesantes de reflexión, aunque se extraña la misma atención tanto sobre las manifestaciones pacíficas como sobre la represión y la violación de los derechos humanos, que se mencionan siempre tangencialmente y cuando se analizan expresamente, en el capítulo de José Miguel Aldunate, por ejemplo, se lo hace en profundidad pero de manera tal que queda la impresión de que se termina exculpando tácitamente a los principales responsables políticos de los abusos de las fuerzas del orden.

Para contextualizar este desequilibrio, considero relevante traer a colación que los capítulos del libro fueron redactados con mucha cercanía al estallido social, y la presente reseña se escribe habiendo transcurrido un año desde entonces y estando en conocimiento de la disminución de la violencia a partir de la pandemia, del comienzo del proceso constituyente con el triunfo aplastante del apruebo y de la convención constitucional como órgano a redactar la nueva constitución, así como de la inexistencia de evidencia en cuanto a alguna injerencia extranjera en las protestas. Las reflexiones del libro son eso mismo: reflexiones cercanas al acontecimiento que, como tales, cuentan con información preliminar que es a su vez procesada a través de la propia percepción y perspectiva ideológica de cada autor o autora de los capítulos.

Las disquisiciones sobre el modelo y el liberalismo representan un aporte fundamental del libro a la discusión nacional, y son producto de un punto fuerte de la obra colectiva: la diversidad de disciplinas desde las cuales se piensa el estallido social. La diversidad es así un plus que lamentablemente se pierde en otros aspectos. Por ejemplo, llama la atención la poca presencia de uno de los protagonistas principales del estallido social como lo es el movimiento feminista. Los pocos capítulos que hacen referencia, por ejemplo, al fenómeno de Lastesis, que es un ejemplo paradigmático de protesta no violenta y que nació del octubre chileno y se proyectó hacia el mundo, no terminan de encontrar el tono. O se refieren a ellas de manera sarcástica o realizan críticas que denotan una falta de conocimiento de los sesgos de género en las instituciones políticas. En este sentido, el libro se habría beneficiado con una mayor variedad de género entre sus autores.

Gracias a la diversidad disciplinar, el mayor activo de *El octubre chileno* es la apertura a pensar fuera de la caja, a imaginar nuevas interpretaciones y explicaciones que no necesariamente repliquen las que vienen predominando. En esta clave, el capítulo de Natalia González argumenta que la reforma electoral que amplió el espectro de representación, terminó trasladando la lógica de 'la calle' al Congreso y, con esta, el quiebre de los acuerdos parlamentarios y el crecimiento de la polarización, en un proceso en cierta medida paralelo al estallido social de octubre. Siguiendo a Samuel Huntington, se podría inferir de este capítulo que la autora cree que las instituciones del binominal lograban canalizar las demandas sociales y, que tras la reforma electoral, estas nuevas instituciones se vieron desbordadas hacia la calle y las protestas.

Para realizar un argumento convincente en este sentido se necesita sopesar hipótesis alternativas. De lo contrario, es fácil confundir síntoma con causa. Argüir que una mayor representatividad es lo que lleva al estallido social implica soslayar la orfandad de representación de la mayor parte de la sociedad chilena, lo cual ha venido siendo señalado por las ciencias sociales en las últimas décadas como efecto del mismo sistema binominal y de estos acuerdos que se parecen añorar. La hipótesis alternativa, que dejo a consideración de quienes lean la presente reseña, apuntaría a la relación opuesta e indicaría que la crisis aguda de gobernabilidad que venimos viviendo desde octubre de 2019 es producto directo de la crisis crónica de representación que la reforma electoral no logró subsanar.

Finalmente, citando a una de las autoras del libro, Francisca Dussailant, destacaría que “una buena práctica en tiempos de crisis es desconfiar de las narrativas simples” (95). En este sentido, el libro aporta nuevas interpretaciones con las que podemos complejizar nuestro entendimiento del octubre chileno. Es de esperar que se abra un diálogo fructífero con explicaciones desde diferentes prismas ideológicos para beneficio de la sociedad chilena en su conjunto y para avanzar decididamente en este proceso constituyente que comienza en pocos meses más.

## **Bibliografía**

Alenda, S., Le Foulon, C. y Suárez-Cao, J. (2020). Evolución de las sensibilidades políticas: hacia una nueva centro-derecha en Chile (87-118). En Alenda, S. (ed.), *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*. Santiago: Fondo de Cultura Económica. *EP*

## Reseña

Carolina Rojas Lasch. *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago: Ediciones Alberto Hurtado, 2019. US\$20,87 (ISBN: 9789563571981), 364 pp.

**Paulina Morales A.**

Universidad Alberto Hurtado, Chile

Respecto de este libro puede decirse, en primer término, que sorprende desde el título. Situados en una época signada por la incredulidad y la sospecha, resulta lógico pensar que muy probablemente no trata sobre cómo ‘ayudar a los pobres’, si con ello se atribuye a dicho concepto un halo de conmiseración en su materialización como política pública, en una especie de sincretismo teológico-político. En efecto, estamos ante una inteligente provocación por parte de su autora, a partir de la interpelación a las prácticas de asistencia hacia las personas en condición de pobreza, desde un Estado social que, ya en el contexto de una recuperada democracia, encierra no obstante profundas contradicciones y limitaciones en su despliegue. Dicha interrogación es desarrollada por medio de una investigación en dos niveles. Uno, sociohistórico, trata acerca de la gestación de la actual política de la vulnerabilidad; el otro, etnográfico, aborda la cotidianidad de la implementación de la misma, a partir del encuentro entre interventores y beneficiarios. Lo anterior se realiza en base al análisis del Sistema de Protección Social Chile Solidario, iniciativa surgida en 2002 durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos, materializada como política de Estado en 2004 por medio de la Ley 19.949 y cuna del Programa Puente, la ‘cara visible’ de la política hacia sus beneficiarios.

En ese contexto, no se puede desconocer que la noción de ayuda ha estado presente discursivamente entre distintos actores de la política:

diseñadores y promotores del Chile Solidario, políticos, interventoras, beneficiarias y vecinas de estas últimas, con quienes comparten el espacio del barrio. La ayuda —afirma Rojas— “describe un tipo de relación moral, social, económica y política en base a la cual se significa un estado: la necesidad, una acción: el ayudar, un objeto: la ayuda y una cualidad: el ser ayudada” (25). En ese sentido, este libro se ubica como un aporte significativo al campo de la economía moral de la pobreza, respecto de la producción, circulación y apropiación de valores y afectos que se juegan en la lucha contra la pobreza.

En concordancia con ello, se presenta una comprensión dual de la asistencia, en tanto objeto político —al modo de un instrumento de acción política en donde se disputan ideas normativas acerca de la sociedad—, y a la vez como objeto de las políticas, esto es, como un espacio de interés configurado a partir de decisiones y juegos de poder. Esta forma de ver, producir y abordar lo social a través de la asistencia a los pobres, encierra no obstante una paradoja evidente: en paralelo al intento de aunar en su seno promesas de libertad y bienestar, se precariza la intervención, con las consecuentes cuotas de incertidumbre y de sometimiento sutil que genera. Esto será visible en el quehacer cotidiano de funcionarios, profesionales y usuarios, que no responde a un marco cultural normativo estable, sino que remite al dinamismo y problematización propio de relaciones sociales atravesadas por valores, normas y emociones diversas, reflexión que desarrolla la autora a partir de los planteamientos de Fassin y Eideliman (2012).

Estas y otras consideraciones se despliegan dentro de los ocho capítulos que componen el libro. En el primero de estos, ‘Aproximaciones para el estudio del gobierno de los pobres’, se presenta la hipótesis central del texto en torno a la ayuda a los pobres, a saber, que en los últimos años se habría configurado un nuevo campo de acción gubernamental sobre lo social, de tipo ‘asistencial socializado’, cuyas singularidades refieren, entre otras, a un trabajo de producción de subjetividades.

En el segundo capítulo, ‘Discurso: La cruzada de erradicación de la extrema pobreza’, se presenta una reconstrucción interpretativa de los argumentos y justificaciones políticas y morales sostenidas a nivel de la elite de gobierno, intelectual y tecnocrática, sobre los cuales se sustentó el giro en el tratamiento de lo social a inicios del siglo XXI. Esto, con un marcado ‘sentido de redención’ y/o ‘retorno de lo social’, en virtud de la llegada nuevamente a La Moneda de un presidente socialista. Anejo

a esto se plantea la discusión sobre solidaridad y compasión, en tanto pilares valóricos de la producción de la sensibilidad contemporánea de lo social. En cuanto a la solidaridad, si bien se le reconoce su potencial movilizador de la sociedad civil, en razón de su capacidad para generar acción colectiva, encarna también una ambigüedad en sus alcances, interpretaciones y aplicaciones; esto, más aún en un contexto neoliberal en que el concepto mismo termina siendo reducido a una donación o disposición despolitizada y compasiva hacia los otros.

En tal sentido, los relatos que recoge el libro acerca de cómo se vive el ser una 'Familia Puente' frente a vecinos que quisieran poseer también dicha condición, no eluden las estrategias que despliegan las personas para lograrlo. Sin embargo, no se trata de caer en un enjuiciamiento moral de las conciencias y de las conductas, sino de problematizar la noción misma de solidaridad en un marco neoliberal, devenida en discurso despolitizado y reducido a la lucha contra la pobreza en favor de aquellos "a quienes la vida les ha sido tan adversa", como señalara el expresidente Ricardo Lagos (2002). Lo que se promueve, en definitiva, es una solidaridad primaria en un sentido etimológico fuerte —*in solidum* (sólido)— característico de grupos reducidos y cercanos entre personas en condición de pobreza que, empero, deben de cierta forma competir para constituirse como beneficiarias de las prestaciones del Estado. Sin embargo, lo que se requiere es una concepción de solidaridad en sentido posconvencional y universalista, capaz de superar "el individualismo autocentrado y el corporativismo cerrado, buscando el reconocimiento de la igualdad ética de todos los sujetos como principio de la vida social y política" (Ramis 2018, 85), en concordancia con la idea de derechos sociales universales.

Ligado a ello, en el tercer capítulo, 'Haciendo estado social en torno a *los vulnerables*', se remite al proceso institucional del Estado en materia social, especialmente a partir de la creación del Sistema de Protección Social Chile Solidario, por medio del cual se encarna la 'potencia expresiva' de consolidación de un nuevo modelo y un nuevo paradigma de comprensión de lo social. Esto se refleja, por ejemplo, en la introducción de nuevos tópicos al léxico de lo social, tales como riesgos, protección o vulnerabilidad social. También se evidencia en la puesta en marcha de nuevos sistemas de registro informatizados, como la Ficha de Protección Social y el Registro Nacional Social, en tanto tecnologías indispensables de control disciplinario y normativo de la acción asistencial.

A una escala microsocial, en el cuarto capítulo, titulado 'Vida cotidiana. El Naranjo y su gente', se presenta el barrio en el cual se llevó a cabo el trabajo etnográfico. Más allá de meras descripciones, se logra reflejar la cotidianidad de las mujeres pobladoras que allí residen, junto a sus familias beneficiarias de Chile Solidario. Cuáles son las estrategias de subsistencia de estas familias, cómo significan la asistencia y en particular la ayuda recibida a través de dicha política, es lo que se muestra en este apartado. Junto con esto, se alude a la precariedad de los vínculos vecinales en El Naranjo, en buena medida deteriorados por el progresivo confinamiento con que han respondido sus habitantes a las problemáticas asociadas al consumo y tráfico de drogas, la violencia y la pobreza.

Frente a ello, sin embargo (o quizás justamente en razón de ello), la respuesta desde el Estado es la implementación de una política cuyo programa identitario —el Puente— reafirma la lógica neoliberal de brindar soluciones individuales ante problemáticas colectivas. Asimismo, sostiene como subtexto la idea de que la pobreza se supera hacia dentro, en familia, con el acompañamiento de un Apoyo Familiar que no hace sino reforzar la dirección del encierro, en vez de reorientar las acciones hacia un espacio público de participación y organización comunitaria. Ciertamente es que la responsabilidad a este respecto no es de estos funcionarios y/o profesionales que visitan las viviendas, puesto que se encuentra anclado en el diseño mismo de la política, de manera intencionada. Lo que se cuele desde los márgenes de los hogares hacia afuera básicamente discurre por dos cauces. Uno, las conversaciones ocasionales entre vecinos beneficiarios de Chile Solidario y quienes no lo son, las que —tal como lo ilustra el diálogo que se reproduce unas líneas más adelante— se centran en la pregunta inquisidora acerca de por qué solo algunos son los 'elegidos' de la política. El segundo cauce es la salida del hogar para acudir a las oficinas del programa, muy probablemente para realizar alguna gestión.

La mirada de los interventores (Apoyos Familiares) es recogida en el quinto capítulo, que lleva por título 'Agentes de la intervención. Cariño y control, vocación y profesión'. Como ya lo enuncia esta formulación, se muestra la ambigüedad de dicho rol y sus correspondientes funciones, puesto que "al tiempo de encarnar la promesa política y moral del Estado de proteger a los suyos, era un funcionario que distribuía dinero, cupos, pañales, canastas de alimentos, y era un productor de expectativas, emociones, sueños" (32).

‘Los beneficiarios: La ayuda no se exige, se agradece’, constituye el sexto capítulo, al cual podríamos añadir que a la ayuda ‘se la espera’ pacientemente, casi como a un maná desde las alturas. Baste tener en cuenta las referencias del párrafo precedente, en cuanto al rol de los Apoyos Familiares, para imaginar cuán esperados eran estos en El Naranjo. A este respecto, el libro muestra gráficamente tanto la expectativa de convertirse en ‘una *Familia Puente*’ como en las significaciones y complejidades que esto tiene para aquellas. Revelador es uno de los diálogos entre la investigadora y una mujer del programa:

—I: Oiga y ¿usted conoce familias que hayan podido de participar del programa Puente y que no hayan querido?

—Ehhh, es que con las que yo me he contactado están en el proyecto y están aprovechando el proyecto.

—I: ¿Pero no conoces a alguien que no haya querido [participar]?

—No, al contrario, hay muchas que sí quieren estar.

—¿Y por qué todos quieren estar?

—Porque son gente que por ser esas niñas que trabajan conmigo me dicen ‘por qué ellas no pueden’ y me preguntaban cómo lo hice. Entonces les dije ‘miren, yo no hice nada’, porque no les puedo mentir, yo no hice nada, esto viene de la intendencia le dije yo y no es una inscripción, porque tú no te inscribes, le dije yo.

—I: ¿Y cómo cree usted que seleccionan, por qué usted sí y las otras no?

—Es tan inexplicable, porque de repente yo veo más necesidades de la que yo puedo tener y yo tengo rabia porque digo por qué a ellos no y a mí sí.

—I: ¿Pero con qué criterios cree que toman la decisión? ¿Qué cree que puede haber...?

—... ¿qué evalúan? No sabría explicarte, porque se supone que es un proyecto de puntaje y uno valora un puntaje, pero de dónde lo determinan el puntaje, ahí no lo entiendo. Porque se supone que eso de contar si tú tienes un refrigerador, una tele, eso ya no corre, porque antiguamente eso se utilizaba, entonces por ser si tú ya tenías 50, con ese recurso se supone que tu calidad de vida es buena. Pero como ahora el sistema no es así. Cómo evalúan no sé. Pero mi puntaje es como de dos mil y tantos. (222)

¿Qué se espera cuando se espera, cuando no se exige nada, cuando se agradece todo? Podría decirse que estamos en presencia de una sociedad de la espera, pues con ello se alude a “los intercambios sociales, a los aspectos intersubjetivos y simbólicos que se construyen sobre la base de la relación con un territorio de la espera y que se naturalizan como modos compartidos de comprensión de la realidad social” (Álvarez y Cavieres 2016, 166), expresados en formas de espera diferenciadas. Frente

a una política y un programa del que no se tiene suficiente información, salvo por los relatos de quienes forman parte de él, es posible identificar dos grupos y posiciones divergentes. Están quienes se sienten privilegiados por haber entrado —aunque sin haberlo buscado ni esperado— y quienes sentirían envidia por no haberlo conseguido —pese a que lo esperaban y buscaban. Así lo cuenta una de las mujeres beneficiarias a la investigadora:

—Yo creo que yo fomenté la envidia dentro de gente del campamento que también llegó a vivir por aquí por los alrededores [...] Paola, que se fue a Peñalolén hace poco, también se fue a inscribir al Puente y estaba para el proyecto de trabajar en la feria y yo le conté a ella, sí, fue a la única que le conté, y me dijo, 'pero ¿cómo?, ¿por qué te salió? y ¿por qué a ti?', 'no sé poh, yo que no he hecho nada me salió y tú que te has estado moviendo pa' acá y pa' allá y no te salió.

[...]

—Ella sí poh, ya se había enterado que se trabaja mucho, que te ayudaban muchísimo, y ella se formó muchas expectativas, y no le resultó poh' [...] Yo digo no sé poh', si salió, salió y no es algo que uno lo buscó. Sí me interesaba estar en algún proyecto, pero nunca esperé que me resultara. (245)

Estas palabras grafican lo que, a juicio de Álvarez y Cavieres (2016), es un rasgo esencial al momento de identificar un territorio y una sociedad de la espera, a saber, "la presencia de expectativas permanentemente insatisfechas respecto a la vida y al lugar en que esta se despliega" (Álvarez y Cavieres 2016, 166). Esto puede expresarse en el encuentro cotidiano entre vecinas —no beneficiarias y beneficiarias—, en la visita del Apoyo Familiar a los hogares de estas últimas, o en la oficina del Programa Puente en dependencias municipales, adonde estas acuden a realizar alguna gestión o a consultar sobre la posibilidad de formar parte de él. La respuesta de los funcionarios/as es generalmente que hay que 'esperar'; no obstante,

ninguno hizo referencia a este tema o manifestó sentir algún grado de disconformidad por tener que decirles a las personas que acudían a ellos: 'espera en su casa'. El mandato de 'espera' está incorporado en el lenguaje cotidiano y en los procedimientos particulares de esta política. Es una actitud y una temporalidad que configura las condiciones primeras de la relación asistencial y define las normas sociales vinculadas a esta política. (225-226)

Esto, pese al carácter incierto, inespecífico y unidireccional de dicho mandato.

Respecto de esto último, en el libro recientemente reeditado de Vincent Dubois (2020), *Sujetos en la burocracia. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza*,<sup>1</sup> su autor utiliza la figura de un ‘entregarse a la institución’ en el marco de lo que sucede cotidianamente en las oficinas de las Cajas de Subsidios Familiares (CAF) en Francia, y cuyas observaciones son fruto de un extenso e intenso trabajo etnográfico *in situ*. Dicha cesión de sí puede manifestarse, en un extremo del todo impresionante, en “los beneficiarios que llegan regularmente a la oficina sin saber por qué vienen o por lo menos son incapaces de decirlo (Dubois 2020, 117), lo cual se ve doblemente dificultado frente a un trato “mecanizado, frío e impersonal, que circunscribe la comunicación a breves intercambios orientados a la gestión de la implementación de programas y beneficios sociales” (Verdugo 2015, 244).

El séptimo capítulo, ‘La intervención como una relación de ayuda mutua’, pone el acento en los dispositivos de poder por medio de los cuales se concreta la política de asistencia estatal en el marco de la vinculación entre familias y agentes. Aquí, racionalidad y afectividad, gestión y vínculo, se entrelazan de manera virtuosa y se ubican como elementos protectores de una política social signada por la precariedad y la incertidumbre. Las tensiones y conflictos éticos afloran como telón permanente del proceso de construcción de subjetividades en un contexto de asistencia como el que propicia esta política.

En el octavo y último capítulo, ‘Asistencia, género y cuidado’, la autora se hace cargo de un aspecto no menor en la implementación del Chile Solidario —al igual que en otros de similar tenor—, a saber, la presencia mayoritaria de mujeres en ella: de un lado, como profesionales de la intervención; del otro, como formales o informales cabezas de familias beneficiarias. Esta situación no solo refrenda la feminización de la pobreza, sino también de la asistencia, aspecto patente a lo largo de los tres actos o momentos distintivos de las políticas de protección social contemporánea: la focalización, la transferencia de dineros y las visitas domiciliarias. Especialmente en el último de estos actos es donde se materializa “la ‘ayuda’ de las mujeres al Estado en el cumplimiento de sus

---

<sup>1</sup> Este libro fue publicado originalmente en francés en 1999 bajo el título *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère* (Paris, Éditions du Seuil). Esta reedición en español forma parte de la Colección Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado.

responsabilidades sociales” (331), por una parte, cuyo correlato, respecto de los hogares pobres, es una

intimidad clausurada [que] se hace frágil y es puesta en cuestión. Es entonces que la asistencia y el Estado social obtienen legitimidad para entrar. En el marco de estas políticas de protección social, la familia y su vida cotidiana se vuelven permeables desde el momento en que hay en ellas una vulnerabilidad reconocida institucionalmente y en especial cuando tal situación se asocia con el hecho de que se trata de una vulnerabilidad feminizada. (331)

Ahora bien, estamos en presencia de un libro de reciente factura que trata, sin embargo, sobre una política social que ya no existe con su forma y denominación original: Chile Solidario. Entonces, ¿por qué invitar a su lectura con especial ahínco? Por una parte, porque dicha política ‘permanece’ en sus versiones de continuidad, aunque con matices. Una de ellas es el denominado Ingreso Ético Familiar impulsado por Sebastián Piñera en su primer mandato, que ante las críticas relativas al cariz fuertemente asistencialista de la iniciativa que le precedió, incorporó la habilitación sociolaboral como una nueva dimensión de intervención. En efecto, en el mensaje presidencial que anunciaba el proyecto de ley sobre IEF en 2011, se lee: “El Ingreso Ético Familiar es una política social moderna e inédita en nuestro país. No se trata de un bono, ni de una ayuda transitoria. Es mucho más que eso. Es un verdadero instrumento de promoción y ascenso social” (Piñera 2011). Tras ello, en 2012, el IEF se institucionaliza bajo el nombre de Seguridades y Oportunidades.

Este tránsito programático y nominativo, que sigue ubicando las transferencias condicionadas en el centro, es sin embargo mucho más que esto: es una forma de pensar y de actuar sobre los pobres. En este sentido, uno de los mayores méritos de *Ayudar a los pobres* es dar cuenta de esas profundas transformaciones en el campo del gobierno de la pobreza. Es este aspecto el que lo dota de un valor histórico y social que justifica su presencia con independencia de la continuidad o permanencia de la política social que le dio vida. Se trata, como bien lo señala Fassin (2019) en el prefacio de esta obra, de un estudio llevado a cabo con autenticidad y profundidad.

El otro elemento que fundamenta la invitación a sumergirse en el libro aquí reseñado, dice relación con el momento histórico que estamos viviendo como país, tras la realización del plebiscito de octubre pasado,

que marca el inicio del fin de la Constitución vigente. Lógicamente, el establecimiento de un nuevo pacto social —dado que la ciudadanía se inclinó mayoritariamente por la construcción de una nueva carta fundamental a través de una Convención Constitucional—requerirá otras formas de pensar lo social que, sin lugar a dudas, impactarán las políticas de lucha contra la pobreza, las que difícilmente podrán eludir la tarea pendiente en materia de reducción de las desigualdades, redistribución de la riqueza y mayor justicia social.

Finalmente, este libro representa un aporte a las ciencias sociales latinoamericanas, en cuanto al progreso y profundización de la etnografía del Estado, ejercicio que en otras latitudes lleva ya décadas de desarrollo —tal como lo evidencia la citada obra de Dubois— y que acá en la región tiene a Javier Auyero y su libro *Pacientes del Estado* como uno de sus máximos representantes.

## Bibliografía

- Álvarez, A.M. y Cavieres, H. 2016. El Castillo: territorio, sociedad y subjetividades de la espera. *EURE* 42(125), 155-174.
- Dubois, V. 2020. *Sujetos en la burocracia. Relación administrativa y tratamiento de la pobreza*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Fassin, D. 2019. Gobernar a los pobres. Prefacio (13-16). En Rojas Lasch, C., *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Fassin, D. y Eideliman, J.S. 2012. *Économies morales contemporaines*. París: La Découverte.
- Lagos, R. 2002. Mensaje presidencial del 21 de Mayo de 2002, realizado por don Ricardo Lagos Escobar ante el Congreso de Chile. Valparaíso, Chile. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegal/es/10221.3/10560/4/20020521.pdf> [13 de diciembre 2020].
- Piñera, S. 2011. Mensaje Presidencial N° 195-359. En *Historia de la Ley 20.595. Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer*. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegal/es/10221.3/37198/6/HL20595.pdf> [1 de enero 2021].
- Ramis, A. 2018. Solidaridad y derechos humanos (69-87). En Morales, P. y Rodríguez, M.A., *Los derechos humanos hoy. Reflexiones, desafíos y proyecciones a setenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948-2018)*. Santiago: RIL.
- Verdugo, V. 2015. *La lucha por el respeto en un contexto de pobreza y desigualdad*. Buenos Aires: Espacio. *EP*



## Reseña

Kathya Araujo (coord.). *Las calles. Un estudio sobre Santiago de Chile*. Santiago: Lom Ediciones, 2019. US\$20,97 (ISBN: 9789560012340), 320 pp.

### **Carolina Aguilera**

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

¿Podía algún investigador presagiar que el malestar social —convertido en revuelta— iba a tener al metro, ese espacio moderno ejemplar que nos llena de orgullo a los santiaguinos, como blanco de ataque? Ciertamente, ninguno. Sin embargo, Kathya Araujo fue posiblemente quien llegó más lejos al respecto. Sus estudios le permitieron afirmar, a los pocos días de iniciado el estallido social, que el metro condensaba gran parte de las paradojas de la modernización que reventaron ese 18 de octubre de 2019 en Chile:

las personas usaban el metro como una metáfora extremadamente fuerte de la sociedad, con sus contradicciones, sus abusos, sus tensiones. Donde las personas dicen ser ‘tratadas como animales’ en la hora punta. El metro es las dos cosas: un lugar querido, celebrado, que al mismo tiempo resolvió y no resolvió nuestros problemas, igual que el país. (Araujo 2019)

Esta capacidad comprensiva de los fenómenos sociales se lee también en *Las calles. Un estudio sobre Santiago de Chile*. Este libro obedece a una apuesta investigativa que observa la sociedad a partir de las interacciones cotidianas de las personas, preguntándose cómo se configuran los lazos sociales a partir del saber que se genera en dichas experiencias. Se asume que *la calle* es uno de los espacios urbanos de interacción más rico en vivencias y generador de saberes de una sociedad.

---

CAROLINA AGUILERA es socióloga de la Universidad de Chile, y Doctora en Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como investigadora posdoctoral en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Es investigadora adjunta del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, COES, Chile. Dirección: El Comendador 1916, Providencia, Santiago, Chile, CP 6640064. Email: [caaguilera@uc.cl](mailto:caaguilera@uc.cl).

[G]racias a su significación libidinal, a su capacidad expresiva y a su carácter de fábrica y laboratorio de lo social, la calle, surtidora incansable de experiencias sociales, es probablemente uno de los espacios, si no el espacio más destacado, de *generación de saber sobre lo social y sobre la vida en común*. (15)

Poner el foco en las experiencias cotidianas no es solo una apuesta epistemológica, sino que se debe a un diagnóstico: la sociedad chilena ha experimentado dos grandes transformaciones en las últimas décadas, que han dado lugar a una condición paradójica que genera profundos malestares. Por un lado, el proceso de democratización iniciado con el fin de la dictadura produjo, entre otras cosas, expectativas de horizontalidad y reciprocidad en el trato. Por el otro, la instalación de un modelo de coordinación social basado en el mercado, ha empujado a las personas hacia trayectorias de vida construidas individualmente, en competencia y en contextos de precariedad social y laboral. Ello ha provocado expectativas que se ven constantemente insatisfechas en la vida cotidiana, lo que a largo plazo se ha manifestado en un desapego hacia las instituciones. En este contexto, se ha fortalecido el lugar de las interacciones cotidianas “y las experiencias concretas para definir las orientaciones de la acción, los juicios y la adhesión a la sociedad” (Araujo 2020, 25).

*Las calles. Un estudio sobre Santiago de Chile* ofrece un análisis situado de esta problemática, ahondando en las consecuencias que trae el vivir en esta ciudad y sociedad en permanente entredicho y que, junto con lo anterior, produce una serie de desigualdades e irritaciones interaccionales. En los diferentes capítulos del libro se muestra cómo el habitar la calle implica vivenciar una serie de desigualdades de trato, por ejemplo en los usos de los espacios, tanto por nivel socioeconómico, de género, de edad y de salud. En particular, en la calle se vive una lucha constante por el espacio y por el tiempo. El concepto de irritaciones interaccionales busca develar que

[l]a vida social es percibida como extremadamente conflictiva y desgastante, porque se encuentra recorrida por un conjunto de molestias y perturbaciones interactivas. Los otros [...] son percibidos como un destino para la desconfianza, un depósito de la decepción, una fuente de amenaza para la integridad, un surtidor de humillaciones, un competidor por recursos tan básicos como el espacio o la dignidad. (Araujo 2016, 14)

Los primeros tres capítulos del libro están dedicados a presentar el marco analítico. Además, dan cuenta de los estudios sobre Santiago

como una metrópolis modelada por prácticas de segregacionistas y autosegregacionistas, y se problematizan los dos imaginarios más punzantes que se atribuyeron tempranamente a la ciudad moderna, aquella que la imagina como el espacio de lo común y la que supone que es el espacio donde prima el encuentro anónimo. A partir de observaciones etnográficas y entrevistas, los capítulos van mostrando que las experiencias cotidianas en las calles van negando estos ideales.

Los capítulos a cargo de los investigadores que realizaron el estudio dirigido por Araujo, abren esa sección con dos relatos que dan cuenta del carácter segregado de la urbe. El incisivo capítulo sobre el barrio El Golf, de Brenda Valenzuela, muestra, entre otras cosas, los diferenciales en el uso de los espacios según se trate de cuerpos que pertenecen al lugar (por residencia o empleo de alta renta) o ya sea que se trate de un otro que viene a cumplir servicios de aseo, cuidado o seguridad. Los cuerpos delgados y de tez clara que se mueven con soltura, contrastan con los de quienes circulan con timidez y sobrepeso. Los uniformes que distinguen a estos últimos terminan de afirmar su extranjería. Este paisaje contrasta fuertemente con la vida en un barrio marginal acechado por la droga, como es retratado en detalle por Jennifer Concha gracias a su doble mirada, en cuanto oriunda e investigadora de una población. En estos territorios, los habitantes se ven constantemente tensionados por su identificación territorial, debido a los estigmas y discriminación que sufren por vivir allí. Esto los lleva a buscar de manera constante una legitimación como sujetos dignos y diferentes a su condición de origen. Sin embargo, lo que más distingue estas vidas es su condición paradójica frente a la calle, pues su sobrevivencia depende en gran medida de que puedan encontrarse alejados de ella, por el peligro que significan tanto las armas como la droga.

Pero las calles son también observadas desde otras experiencias, como la de ser mujer. Dos capítulos abordan la condición de género: uno sobre mujeres universitarias (por Felipe Ulloa) y otro sobre mujeres adultas mayores (de Camila Andrade). Estos muestran las dificultades que enfrentan, por un lado, las más jóvenes debido al acoso sexual, y, por otro, los problemas de movilidad y acceso que sufren las mayores a causa de los inconvenientes propios de la edad y la inseguridad.

En otros capítulos se retrata la vida de una de las actividades que ha conformado la vida urbana desde antaño: el comercio. Ello, desde la

óptica de los vendedores ambulantes del centro de Santiago (por Moisés Godoy) y desde la perspectiva de los espacios que son ocupados por grupos migrantes latinoamericanos en el barrio Matadero Franklin (por Claudia Pérez). En ellos también se exponen las diferentes modalidades en que se negocia el uso del espacio en contextos de persecución policial, por un lado, y de discriminación, por otro. Finalmente, también se presenta un capítulo sobre el metro, a cargo de Miguel Barrientos, que confirma lo dicho en un inicio respecto de ese lugar.

Así, el libro muestra que la calle como espacio de lo común se ve desafiado permanentemente. Junto con lo indicado más arriba, estas negaciones se agudizan por prácticas de protección frente al afuerino, motivadas por la desconfianza, mediante guardias, cámaras, armas o perros. A su vez, el ideal de la calle como espacio común se ve desafiado por su morfología, ya que estos parecieran estar diseñados especialmente para hombres jóvenes y sanos. El metro en hora punta es el paroxismo de esta realidad, ya que su uso en tal horario implica una verdadera contienda cuerpo a cuerpo con el otro. Si bien el libro no presenta un análisis sobre los buses, sus páginas muestran cómo la movilidad en la ciudad implica la mayoría de las veces una lucha constante por el espacio y por el tiempo. Ello, y las desigualdades a las que estas experiencias dan lugar, implican que una parte importante de la población va acumulando irritaciones interaccionales.

Pero la calle santiaguina tampoco ofrece el lugar del anonimato, como imaginaron Simmel o Benjamin hace más de cien años atrás. Por el contrario, transitar por las calles es una experiencia en la que todos somos constantemente evaluados —y evaluadores— acerca de si pertenecemos ahí o no, evaluación que se realiza a partir de nuestros cuerpos, vestimentas y usos del espacio. Así lo muestra una reflexión profunda sobre el rol de la mirada en las interacciones sociales, en un capítulo a cargo de Raimundo Frei. Luego de un excursus teórico sobre el lugar de la mirada en la teoría sociológica, el autor presenta los resultados de una investigación anexa a la que articula al resto del libro y que presenta las diferentes formas de mirar/no mirar al otro en la calle, y las consecuencias que ello trae en la vida social del país.

Las formas de mirar serían tres. En primer lugar, la no-mirada destinada a negar al otro por rasgos que lo indican como indeseable (ser pobre o minusválido, por ejemplo). No mirar, en este caso, busca evitar

generar algún tipo de reciprocidad, para no tener que responder al llamado de auxilio o de reconocimiento. En segundo lugar, la mirada menospreciativa de 'mirar en menos'; la que configura una forma prevalente de mal trato y que mella el lazo social, y además es fuente de irritaciones interaccionales. Finalmente, el capítulo se extiende sobre lo que se llama la mirada hostil al cambio social, aquella que se usa para rechazar a quienes buscan ascender socialmente, pero que también es adoptada por quienes lo logran.

En contraste con esta lectura sombría, destacan los pasajes en que se retratan las prácticas de disfrute de la ciudad, como las experiencias de libertad que pueden gozar las mujeres jóvenes o la posibilidad de sociabilidad que da el encuentro barrial con vecinas para las adultas mayores, o las transformaciones en el mercado de comida callejera o de las peluquerías a raíz de la llegada de migrantes latinoamericanos.

El libro es un aporte al conocimiento sociológico de los problemas que aquejan y agobian a los santiaguinos. Sin embargo, también ofrece una descripción densa, propia de la metodología empleada, de cómo el diseño y la planificación urbana de los espacios de movilidad son fundamentales a la hora de crear mejores ciudades: un transporte urbano en que las personas no se vean obligadas a entrar diariamente en una guerra de todos contra todos —en la cual evidentemente solo pueden participar los más aptos para ello, es decir, jóvenes adultos sin discapacidades físicas—; calles que no constituyan un peligro para el tránsito de personas mayores o mujeres jóvenes; y, sobre todo, una ciudad que permita romper las barreras sociales entre los más privilegiados y el resto de la población.

Así, *Las calles. Un estudio sobre Santiago de Chile* resulta una inspección profunda sobre la calle como laboratorio social, con una mirada un tanto sombría que devela que vivenciarla es mayormente constitutivo de un malestar. Como se ha indicado, no se trata tampoco de una experiencia urbana homogénea, sino, por el contrario, estaría atravesada por condiciones de clase, género, edad, salud y situación laboral. Este alcance es también la principal limitación del libro, al no abrirse a una conversación sobre otras indagaciones cualitativas que se han realizado sobre la ciudad de Santiago y sus calles, por parte de autores como Francisca Márquez, o desde miradas que presenta la literatura, como el reconocido libro de Carlos Franz, *La muralla enterrada*. Quedará para el lector generar esos cruces.

## Bibliografía

- Araujo, K. 2016. Desigualdades interaccionales e irritaciones relacionales: sobre la contenciosa recomposición del lazo social en la sociedad chilena. Serie Documentos de Trabajo COES. Santiago: COES.
- Araujo, K. 2019. Protestas en Chile: Las élites empresariales y políticas apretaron la tuerca más de lo que tenían que apretar. *CNN online*, 22 de octubre. Disponible en: <https://www.24horas.cl/noticiasbbc/protestas-en-chile-las-elites-empresariales-y-politicas-apretaron-la-tuerca-mas-de-lo-que-tenian-que-apretar-3672552> [15 de octubre 2020].
- Araujo, K. 2020. Desmesuras, desencantos, irritaciones y desapegos (15-36). En Araujo, K. (ed.), *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*. Santiago: Colección IDEA, Universidad de Santiago de Chile.
- Franz, C. 2011. *La muralla enterrada*. Santiago: Grupo Editorial Planeta.
- Márquez, F. 2017. *[Relatos de una] Ciudad trizada. Santiago de Chile*. Santiago: Ocho Libros. *EP*

## NÚMEROS ANTERIORES

### N° 160, primavera 2020

**Marco Billi, Verónica Delgado, Guadalupe Jiménez, Bárbara Morales, Claudio Ignacio Neira, María Ignacia Silva y Anahí Urquiza**, Gobernanza policéntrica para la resiliencia al cambio climático: análisis legislativo comparado y Ley Marco de Cambio Climático en Chile. **Roberto Flores, Catalina Iglesias y Ricardo D. Paredes**, Un sistema de acceso a la educación superior técnico-profesional: ideas a partir del caso de Chile. **Samuel Tschorne**, Las claves conceptuales del debate constitucional chileno: poder constituyente, legitimidad de la Constitución y cambio constitucional. **Cecilia Osorio Gonnet**, Actores en procesos de transferencia de políticas sociales en América Latina. **Marcelo Arnold-Cathalifaud**, *Pensar el malestar. La crisis de octubre y la cuestión constitucional*, de Carlos Peña. **Pablo Ortúzar Madrid**, *Anatomía de la derecha chilena: Estado, mercado y valores en tiempos de cambio*, de Stéphanie Alenda (editora). **Ángela Boitano Gruettner**, *Sin miedo. Formas de resistencia a la violencia de hoy*, de Judith Butler. **Carolina Velasco y Alejandra Benítez**, *La amenaza más letal: nuestra guerra contra las pandemias y cómo evitar la próxima*, de Michael T. Osterholm.

### N° 159, invierno 2020

**Gerard Delanty**, Teoría crítica como crítica a la Insustentabilidad: 'la vida dañada' en el Antropoceno. **Daniel Chernilo y Rodrigo Cordero**, El problema de la secularización: cuatro miradas a la fragilidad de los órdenes sociales modernos. **Hermann González, Felipe Larrain y Óscar Perelló**, Diversificación de exportaciones: ¿es Chile diferente a Australia y Nueva Zelanda? **Sylvia Eyzaguirre, Carmen Le Foulon y Valentina Salvatierra**, Educación en tiempos de pandemia: antecedentes y recomendaciones para la discusión en Chile. **Rodrigo Valdés**, En defensa de la Encuesta Nacional de Empleo del INE: una mirada desde la macroeconomía. **Báltica Cabieses**, *The Covid-19 Catastrophe. What's Gone Wrong and How to Stop It Happening Again*, de Richard Horton. **Robinson Lobos**, *Not Enough. Human Rights in an Unequal World*, de Samuel Moyn. **Consuelo Figueroa**, *(Las) Otras geografías en Chile. Perspectivas sociales y enfoques críticos*, de Andrés Núñez, Enrique Aliste y Raúl Molina (comps.).

### N° 158, otoño 2020

**Carlos Peña**, La revolución inhallable. **Cristóbal Rovira Kaltwasser**, El error de diagnóstico de la derecha chilena y su encrucijada actual. **Bruno Henry de Frahan**,

**Christopher Hartwell, Alberto Valdés**, ¿Queda espacio para crecer? Oportunidades para el comercio agroalimentario en el contexto de la modernización del acuerdo de asociación entre la UE y Chile. **Susana Gazmuri**, *Pensar la revolución. Historia intelectual de la independencia chilena*, de Gabriel Cid. **Carlos Hoevel**, *Octubre en Chile. Acontecimiento y comprensión política: hacia un republicanismo popular*, de Hugo Herrera.

#### N° 157, verano 2020

**Daniel Loewe**, Cuando la libertad importa: inmigrantes y movilidad libre. **Guillermo Le Fort**, La trampa del ingreso medio como convergencia a clubes de ingresos relativos. **Nicole Winkler, Pablo Correa, Francisca Lira y Rodrigo Cruz**, Ahorro previsional voluntario en Chile: evidencia y propuestas para su masificación. **Beatriz Sarlo**, Neopopulismo de la felicidad. **Álvaro Perpere**, *La síntesis de la libertad. Fundamentos teóricos desde la obra de Ortega y Gasset*, de Pablo Beytía. **Silvia Borzutzky**, *Resistance to Political Violence in Latin America: Documenting Atrocity*, de Oriana Bernasconi (ed.).

#### N° 156, primavera 2019

**Rogelio Altez**, Poder, negocios y destrucción. Los apagones de Venezuela en marzo de 2019 y la cartelización del Estado. **Claudia Mora**, Interseccionalidad y fronteras sociales: género y clase social en el mercado laboral chileno. **Adolfo Fuentes**, El valor de conocer a alguien: generador de recursos y el mercado laboral en Chile. **Hugo Cadenas**, Sistemas y sistema-mundo: la crisis teórica en Immanuel Wallerstein. **Nathaly Mancilla**, Del sistema-mundo a la sociedad mundial: la necesidad de una reconstrucción histórica. **Julio Labraña, José Joaquín Brunner y Javier Álvarez**, Entre el centro cultural y la periferia organizacional: la educación superior en América Latina desde la teoría de sistemas-mundo de Wallerstein. **Adriana Valdés**, *Marx y sus amigos. Para curiosos y desprejuiciados*, de Ernesto Ottone. **Hernán Larraín, Andrés Bello**, *Repertorio americano. Textos escogidos*, de Iván Jaksic.

#### N° 155, invierno 2019

**Patricia Springborg**, Hobbes sobre la libertad de los súbditos. **Rafael Alvear**, Alienación y cosificación en la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas: el ser humano como medida de observación. **Julio Peña-Torres, Emiliano Vargas y Guillermo Donoso**, Remate de derechos de agua en Chile: ¿qué pasó posreforma del Código de Aguas de 2005? **Ernesto Ayala**, *Río Bravo*. Relaciones creativas. **Marisol García**, *His Girl Friday*. Las cosas a su modo. **Ascanio Cavallo**, *Tener y no tener*, de Howard Hawks. **Antonio Bascuñán**, Discurso de agradecimiento del profesor Antonio Bascuñán Rodríguez con ocasión de la investidura de la calidad de doctor *honoris causa* por la Universidad de Valparaíso. **Andrés Estefane**, *Empresas y empresarios en la historia de Chile: 1810-1930 (tomo I); 1930-2015 (tomo II)*, de Manuel Llorca-Jaña y Diego Barría (eds.).